Legislative Assembly of Ontario



Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

AIR QUALITY PROGRAM

(Section 3.04, 2004 Annual Report of the Provincial Auditor)

1st Session, 38th Parliament
54 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Air Quality Program (Section 3.04, 2004 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Le Programme sur la qualité de l'air (Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.04)
ISBN 0-7794-8634-X

1. Ontario. Air Quality Program—Evaluation. 2. Air quality management—Ontario—Evaluation. I. Title. II. Title: Le Programme sur la qualité de l'air (Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.04)

TD883.7.C32 O54 2005 354.3'735'09713 C2005-964006-5E

Legislative Assembly of Ontario



Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Alvin Curling, MPP,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

Norman Sterling, MPP,
Chair.

Queen's Park
July 2005

105-07140/

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

1st SESSION 38th PARLIAMENT

NORMAN STERLING
Chair

JULIA MUNRO
Vice-Chair

LAUREL BROTEN

JIM FLAHERTY

SHELLEY MARTEL

BILL MAURO

RICHARD PATTEN

LIZ SANDALS

DAVID ZIMMER

Susan Sourial
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

CONTENTS

PREAMBLE 1
Ministry Response to Committee's Report 1

1. BACKGROUND 1

2. AUDIT OBJECTIVES AND CONCLUSIONS 1
Audit Conclusions 2

DETAILED AUDIT OBSERVATIONS 2

3. PROGRAM POLICY AND PLANNING 2
3.1. Strategic Planning Process 2
Pollution - International Implications 3
Ministry Initiatives 4
3.2. Air Quality Standards 5
Air Standards Implementation Plan 6
3.3. Certificates of Approval 8
Risk-Based Management Approach 9
Managing Certificates 9

4. AIR QUALITY MONITORING 10
4.1. Air Quality Index 10
Air Quality Monitoring, Modelling and Measurement 11
4.2. Emissions Reduction Trading Program 13
Program Administration 13
4.3. Drive Clean Program 15
Ministry Initiatives 16
Emissions System Repairs and Conditional Passes 17
4.4. Vehicle Emissions Enforcement Unit 17
Smog Patrol and Budget Allocation 18

5. COMPLIANCE WITH LEGISLATION AND MINISTRY POLICY 19
5.1. Air Inspections 19
Risk-Based Inspections 20
5.2. Environmental SWAT Team Inspections 21
Program Effectiveness 22

6. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS 23

APPENDIX 25

NOTES 29

PREAMBLE

The Auditor General reported on the Ministry of the Environment's Air Quality Program in Section 3.04 of the *2004 Annual Report*. The Standing Committee on Public Accounts (the Committee) held hearings on this audit report on February 17, 2005 with representation from the Ministry of the Environment (the Ministry/MOE). The Committee endorsed the Auditor General's* findings and recommended that the Ministry implement the recommendations in Section 3.04.

The Committee would like to thank the Deputy Minister and other Ministry officials for their attendance at these hearings. Also, the Committee acknowledges the assistance provided during the hearings by the Office of the Auditor General (the Auditor), the Clerk of the Committee, and the Research Officer from the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch.

This report includes introductory information for each section based directly on the Auditor's report, followed by an overview of the hearings and finally the Committee's recommendations.

Ministry Response to Committee's Report

The Committee requests that the Ministry of the Environment provide the Committee Clerk with a comprehensive written response to this report within *120 calendar days* of the tabling with the Speaker, Legislative Assembly of Ontario. If the Committee is of the opinion that additional time is required for a response to a particular recommendation, an alternative timeframe will be indicated. Finally, it would be appreciated if the Ministry would keep the Committee's clerk informed of its progress in this regard.

1. BACKGROUND

The Ministry has established several programs to monitor emissions and concentrations of air pollutants, which include: an ambient air-monitoring network, with reporting on the Air Quality Index; Certificates of Approval to limit the discharge of contaminants; emissions reduction caps (fossil fuel burning electric power plants); the Drive Clean program; the mobile Smog Patrol for vehicle emission; and an environmental SWAT team of enforcement officers that inspects selected industrial sectors.

2. AUDIT OBJECTIVES AND CONCLUSIONS

The audit objectives were to assess whether the Ministry had adequate procedures in place to:

* Auditor General, formerly the Provincial Auditor.

- measure and report on its effectiveness in fulfilling its mandate to protect the environment with respect to air quality and to identify areas where corrective actions were required; and
- ensure compliance with legislation and with Ministry policy.

The audit fieldwork was substantially completed in April 2004.

Audit Conclusions

The Ministry has implemented several key regulatory and operational initiatives to reduce air contaminants; however, the Auditor noted in 2004 that, notwithstanding these initiatives, procedures needed strengthening to adequately monitor and enforce compliance with legislation and Ministry policy, and to meet national and international commitments. Areas that were identified for improvements include the following: air quality standards for various pollutants; Certificates of Approval; the Air Quality Index; the Emissions-Reduction Trading Program; the Drive Clean Program; and the SWAT inspection program.

The Ministry responded to the audit report indicating that many of the Auditor's recommendations are being addressed through several program initiatives, policy development, and inspections and audit activities. The Ministry indicated that resources are being applied to the highest-risk emitting sources and thereby contributing most to environmental improvements. The Ministry listed several initiatives, for example, extending emission limits for nitrogen oxide and sulphur dioxide, developing a risk-based approach to update Certificates of Approval, a federal/provincial joint effort to develop a new health-based National Air Quality Index and a full review of the Drive Clean program.

DETAILED AUDIT OBSERVATIONS

3. PROGRAM POLICY AND PLANNING

3.1. Strategic Planning Process

The Ministry has committed to a number of pollution reduction targets through national and international agreements such as the *Kyoto Protocol*. Based on these agreements, the Ministry projected emission levels for various pollutants to 2015, and concluded that without further action the province will not meet its air quality targets. In December 2002, the Ministry proposed a Clean Air Plan for selected industry sectors to reduce emissions of nitrogen oxides and sulphur dioxide to address the expected shortfall in meeting its targets but as of April 2004 the proposal remained in the consultation stage.

The Auditor recommended that to help ensure cleaner air in Ontario and to meet its agreed-upon national and international commitments, the Ministry should, as a first step, review the effectiveness of its current pollution reduction strategies and develop an overall plan, complete with various alternatives, estimated costs, and timelines.

In its 2004 response, the Ministry pointed to a number of strategic planning initiatives, specifically:

- in May 2004 Ontario signed a Memorandum of Understanding with the federal government on climate change, and federal-provincial work is underway to design programs and requirements for the reduction of greenhouse gases;
- to meet Canada-wide air standards for ozone and particulate matter, MOE announced an Implementation Plan in June 2004 to reduce emissions by, for example, committing to clean energy sources and the closure of coal-fired generating stations;
- public consultations on actions to reduce ozone-depleting substances in line with Canada's National Action Plan; and
- federal/provincial-industry initiatives to reduce volatile organic compounds from consumer and commercial products sold in Canada.

Committee Hearings

The Committee addressed several subject areas in relation to strategic planning, most notably international and Canadian initiatives, the Ministry's Industry Emission Reduction Plan, the development of air quality standards/guidelines, and updating air-dispersion models.[1]

Pollution - International Implications

In conjunction with the development of a health-based National Air Quality Index, recent focus has been on provincial involvement in the *Kyoto Protocol*.[2] As of February 2005 Canadian provinces were continuing the discussions on identifying a mechanism for implementing Canada's obligations under the Kyoto Protocol.[3] A Canadian plan was prepared to meet Kyoto obligations; however, many details are outstanding and discussions were continuing at the time of the hearings.[4]

Trans Border Pollution

Coal-fired power stations are a major source of emissions contributing to smog, acid rain and greenhouse gas (e.g., nitrogen oxides, SO_2 emissions, mercury emissions).[5] In turn, these power stations have a significant impact on local, regional and global air quality.[6] In the case of global air issues, jurisdictions must consider broader climate factors and ozone-depleting substances.[7]

The matter of the potential improvement to air quality resulting from the closure of provincial coal-fired generation plants was addressed in relation to continental west to east air movement patterns.[8] The province is working through the Canada-U.S. Air Quality Committee to encourage the U.S. to reduce pollution that causes regional air issues, resulting from NO_x and SO_2 emissions.[9] The U.S. has taken action through the following:[10]

- the *NO_x SIP Call* is a recent initiative to reduce NO_x emissions. It is anticipated that there will be NO_x reductions from U.S. sources; and
- U.S. legislation provides for the reduction of SO_2 emissions and SO_2 emissions caps in the electricity sector.

The U.S. Clean Air Interstate Rule will further tighten the limits on the total emissions of both NO_x and SO_2; however, the regulations are silent on how the emission reductions will be achieved.[11]

Studies are being conducted on the implication of plant closures in Ontario, but a definitive numerical answer to how the air quality will improve is not available.[12] In the interim, power stations are encouraged to install traps and mechanisms to reduce particulates, and the province has introduced regulations to cap total emissions.[13]

Ministry Initiatives

The Committee requested clarification on the Ministry's various initiatives under the Air Quality Program. The Ministry provided supplementary information on the Industry Emission Reduction Plan and the Air Standards Implementation Plan, which are addressed in relevant sections of this report.

Related Initiatives

The province's Five-Point Plan establishes new emissions standards for air pollutants, many of which are related to volatile organic compounds.[14] The plan's objective is for the acceleration in energy conservation efforts to address greenhouse gas emissions, by targeting large emitters through reductions in smog-causing emissions. The consultation process is complete, and the province has posted draft regulations for emission reductions, covering major industrial emitters (e.g., emission reductions for NO_x and SO_x) in the Environmental Bill of Rights registry.[15]

In conjunction with this initiative, the Committee considered various matters related to reductions in emissions, for example:[16]

- public consultations to address the reduction of ozone-depleting substances;
- the joint provincial-industrial sectoral initiative on the development of options for the reduction of volatile organic compounds from consumer and commercial products;
- an action plan to reduce greenhouse gas emissions by having facilities reporting emissions with the objective of measuring and managing for reductions, and provincial pilot projects to encourage the reduction of these gases (within the government and in partnership with some of the broader public sector and private sector stakeholders);

- a steel sector/Ontario Memorandum of Understanding (representing the Steel Association of Canada and the federal government) encouraging the steel sector to reduce its greenhouse gas emissions; and
- a provincial ethanol initiative to reduce greenhouse gases by ensuring that at least 5% of the gasoline mixture sold in Ontario is composed of ethanol.

3.2. Air Quality Standards

Under the regulatory framework of the *Environmental Protection Act*, Ontario's air quality standards prescribe the maximum allowable concentrations for numerous potentially harmful air contaminants. In addition, the Ministry has emission guidelines for 211 air pollutants, which, as guidelines, are not legally enforceable. However, a Certificate of Approval may be used to legally enforce compliance with these guidelines.

The Auditor expressed concern that fewer than half of the high-priority substances that required new or revised standards had been addressed. The Ministry had reduced allowable concentration limits for 75% of the high priority substances that had been reviewed. The Auditor noted that, where there were reductions in standards and guidelines, the new limits were often reduced to less than 10% of the old limits. In addition, there were no air quality standards or guidelines created or revised since several standards were updated in September 2001. In 2002 the Ministry initiated a pilot project to test some broad concepts; however, at the time of the 2004 audit this project was ongoing.

The air dispersion models used to determine ground-level concentrations are a concern because this methodology has been in place for 30 years, and may under predict actual readings by up to 20 times in contrast to modern models. The Ministry has proposed replacing the air dispersion models with more up-to-date methodologies. However, at the time of the audit, the Ministry was still at the stage of developing a guideline for air dispersion modeling, which would require approvals and public consultation.

The Auditor recommended that to protect human health and the environment, the Ministry should evaluate the results of the pilot project on the implementation of air quality standards and consider implementing the associated risk management framework; develop and update its air quality standards and guidelines on a timely basis; and consider using up-to-date air dispersion models to assess the impact of planned revisions to air quality standards and guidelines.

The Ministry's 2004 response noted that it had initiated consultations on new air standards, new air dispersion models, and a risk-based decision-making process. A pilot project to develop new air quality standards resulted in a proposed risk-based decision-making process that was still subject to public consultation.

Committee Hearings

The Ministry explained that its Five Point Plan has several key components; namely, improved air-dispersion models and a risk-based decision-making approach to assist with the implementation of more stringent air standards.[17] Advancements have been made with respect to air quality standards, combined with new procedures for the identification and ranking of substances by priority status, and the updating of air-dispersion models.[18] In February 2005, for example, the Ministry posted a draft regulation on decreasing allowable emission limits for the period 2007-2015 for specified smog-causing pollutants in seven industrial sectors.[19]

Following the hearings the Ministry provided a further update on the Implementation Plan, which is addressed in the next section.

Air Standards Implementation Plan[20]

The implementation of provincial air standards is central to the Five Point Plan for Cleaner Air announced on June 21, 2004. The Plan includes new air standards for harmful pollutants; achieving a better idea of industrial emissions through improved technology; and a faster, risk-based approach to implementing new air standards.

The Implementation Plan proposes to update the existing regulatory framework based on air quality standards; replace dated air dispersion models with improved models from the United States Environmental Protection Act (USEPA); introduce a risk-based decision making process to permit site-specific solutions regarding implementation issues; and to enhance enforceability. According to the Ministry, up-to-date, scientifically based, enforceable air standards are necessary tools for the protection of air quality at the community level for all Ontarians.

The components of the provincial plan were posted on the Environmental Bill of Rights (EBR) registry for comment between June and October 2004. The following features were included: proposed regulatory amendments to the "General - Air Pollution Regulation 346"; new standards for 28 pollutants; a proposed "Air Dispersion Modelling Guideline for Ontario" providing more accurate assessment of health and environmental impacts; a proposed "Guideline for the Implementation of Air Standards in Ontario" to improve the implementation of these standards while addressing the risk at the community level; and technical issues/costs to industry; and public transparency.

Based on public consultations, the Ministry re-evaluated its proposals and proposed to extend phase-in periods for new models/standards; introduce a staged approach for the implementation of new models and compliance reports by targeting the main higher risk sectors; and to alleviate the burden on small- to-medium-sized businesses by delaying the use of the new air dispersion models until 2020.

The Ministry is currently posting the following items on the Environmental Bill of Rights Registry for consultation – *A Guideline for Emission Summary and*

Dispersion Modelling (ESDM) Reports, and proposed revisions to *Odour-based Ambient Air Quality Criteria and Development of an Odour Policy Framework.*

Risk-Based Methodology

The Committee enquired about the merit of making energy decisions and related environmental decisions within a risk-based approach.[21] It was noted that the province is at a very critical period with regard to investments in the energy sector, and that it is necessary to identify potential risks and benefits resulting from such decisions.

Ontario is considering programs for all economic sectors, in conjunction with caps in the electricity sector.[22] The focus has been on facilities with emissions of more than 1,000 tonnes of NO_x/year and in excess of 1,000 tonnes of SO_2/year. Within this benchmark for example, the main emitting sectors include the chemical and the pulp and paper sectors.[23]

Committee Recommendations

Implementation Plan

The Ministry's air standards implementation plan has proposed a staged approach to implementing new air quality standards. This approach is in consideration of the economic and technological factors that need to be taken into account.[24] The Ministry also proposed a risk-based decision making process to permit site-specific solutions to assist companies in the implementation of the new standards.[25]

The Committee therefore recommends that:

> **1. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on the status of its air standards implementation plan, with attention to the implications for air quality and the affected parties over the immediate and long-term.**
>
> **The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to this recommendation within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

Air-Dispersion Modeling

At the time of the 2004 audit, the Ministry was developing guidelines for air dispersion modeling ("Air Dispersion Modelling Guideline for Ontario") to provide more accurate assessments of health and environmental impacts. The Ministry explained that it is moving forward with updating these models, and considering U.S. EPA models that have the capacity to evaluate the impact of industrial facilities on the local environment.[26] The Ministry proposed a phased approach to the implementation of new air dispersion models by targeting the

main high risk sectors and delaying the use of new air dispersion models by small to medium sized companies until 2020.

The Committee therefore recommends that:

> **2. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on the status of its plans to update provincial air-dispersion modeling and the expected impact that the phased approach will have on local air quality during the phase in period.**
>
> **The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to this recommendation within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

3.3. Certificates of Approval

A Certificate of Approval is required under the *Environmental Protection Act* for discharging a pollutant into the environment, legally binding emitters to the Ministry's air quality guidelines and operating/reporting requirements. The Auditor reviewed the Certificate of Approval process and noted that the necessary emission estimation reports are being submitted and reviewed by the Ministry before issuing a Certificate. However, concerns were noted with respect to the management of MOE files, specifically evidence of out-of-date and inconsistent information, incomplete records, and processing delays.

The Auditor recommended that the Ministry should improve its information systems so that a periodic risk-based assessment can be conducted on all Certificates of Approval to determine the extent to which each certificate needs to be updated to reflect significant changes in air quality guidelines; develop a checklist to help ensure that all new and updated certificates include standard provisions for compliance with regulations, guidelines, government policies, and other requirements; and strengthen procedures for processing applications in a timely manner.

The Ministry responded in 2004 with commitments to the following:

- the development of a risk-based/performance management approach to issuing approvals;
- building on the risk-based/performance management approach for inspections (requirement to categorize the regulated community into different risk categories) focusing on high-risk applications;
- the establishment of an approvals process with a review function for high-risk sectors;
- improvements to information systems; and

- the development of a checklist to assist Ministry reviewers, for example, to ensure that Certificates of Approval include relevant provisions vis-à-vis compliance with regulations, guidelines, and government policies.

Committee Hearings

Risk-Based Management Approach

The Ministry is developing a risk-based performance management approach for issuing approvals.[27] This methodology will categorize the regulated community into risk categories, with an approvals process that uses a review function targeting high-risk sectors.[28] Those sectors with the greatest risk include the metals/chemicals, and the pulp and paper industry.[29] It is acknowledged that a risk-based approach for the issuance and update of Certificates would require system enhancements.

A number of pilots have been used and the Ministry has implemented several internal risk-based approaches to promote compliance. The present framework is comprised of the following inspection components:[30]

- Sector Inspection and Enforcement Unit - this Unit, being part of the SWAT Team, conducts high-risk, sector-focused inspections with an emphasis on flagrant or repeat violators (e.g., certain petrochemical industries).
- District Inspections - in the 2004-05 fiscal year MOE introduced a risk-based approach at the District inspection level, and it continues to build on this initiative as it analyzes the inspection outcomes.

The Ministry recognizes that to come into compliance, industry and small business have challenges, which include costs.[31] In conjunction with Ministry efforts to work with industry associations through seminars, the Committee highlighted the need to assist the private sector in achieving operational benefits, specifically energy efficiency using available technology.[32]

Managing Certificates

The Committee enquired about the status of old Certificates which may be out-of-date due to changing circumstances on the operational and technological sides. At issue, is whether a Certificate is current and the business is compliant. As Certificates come up for renewal or amendment, they are checked based on Ministry protocols and procedures:

- Ministry protocols ensure that updated Certificates of Approval will incorporate current environmental standards and procedures and updated Ministry standards;
- the standards and procedures are posted on the Environmental Registry to ensure that the regulated community is aware of formal MOE requirements;
- to facilitate the enforcement the Ministry developed standard "terms and conditions" for inclusion in all Certificates of Approval representing consistency in standards and wording;

- an MOE checklist provides assistance in the application of the protocol (terms and conditions) to ensure consistency of action on all Certificates; and
- the Ministry's Field Alert Program ensures that following a facility inspection, the Environmental Assessment and Approvals Branch will be notified of the need for a Certificate update or the issuance of a new Certificate.

In addition to the above measures, follow-up may trigger abatement action as a result of the SWAT program's inspection of risk-based sectors (areas with potential risk to human health or the environment), and/or a Pollution Incident Report filed with a district office to SWAT or to the MOE Spills Action Centre. Approximately 8,000 new and updated Certificates are processed each year.[33]

Committee Recommendation

Risk-based Methodology

The commitment to a risk-based performance management approach for issuing Certificates of Approval was undertaken to address the Auditor's recommendation. The necessary components to which the Ministry committed include a risk-based/performance management approach for inspections; a review function for high-risk sectors; improvements to information systems; and the development of a checklist to assist the Ministry review process.

The Committee therefore recommends that:

> **3. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on the implementation of its risk-based performance management approach for issuing Certificates of Approval. The report should address such features as the review function for high-risk sectors, improvements to information systems, and the Ministry review process for Certificates of Approval.**
>
> **The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to this recommendation within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

4. Air Quality Monitoring

4.1. Air Quality Index

The Air Quality Index (AQI) provides a rating for outdoor air quality. The Index has five categories based on the level of six airborne pollutants (e.g., carbon monoxide, ground-level ozone) and a measurement of concentration levels, represented in an AQI value.

The Auditor recommended that to better inform the public of the health risks associated with air pollution so that vulnerable individuals can take precautionary

measures, the Ministry should review the Air Quality Index process and consider the following: revising the descriptive ratings so that for all pollutants measured, an air quality rating of poor is imposed at the point where the standard is exceeded; including the cumulative health impacts associated with simultaneous exposure to the multiple pollutants; and re-examining the standards for each pollutant in the AQI and incorporate the most current health science regarding the effects of airborne contaminants.

The Ministry responded to this recommendation by reviewing the descriptive ratings of the province's AQI to address poor thresholds and their relationship to Ministry and/or federal air quality standards. Secondly, MOE is participating in the development of a new national health-based National Air Quality Index which would include cumulative health impacts associated with multiple pollutant exposure.

Committee Hearings

The Committee focused on several related aspects; namely, the science of monitoring and measuring pollutants, trans-border pollution, and the impact of air quality on health.

Air Quality Monitoring, Modelling and Measurement

The Ministry indicated that the province's AQI represents the state of science in monitoring and reporting, and in addition, consideration is being given to improvements in its monitoring technology and descriptive ratings.[34] In conjunction with these initiatives, MOE has committed to address thresholds in relation to air quality standards.[35]

Regional Factors and Air Quality

The Committee noted that Ontario's common air shed with border states and the implications of trans-border pollution have broad implications for air quality.[36] Numerous factors contribute to air quality, such as power plants, vehicular traffic and trans-boundary airflow.[37] In addition, poor air quality days are associated with certain atmospheric conditions and are typically transported from the locations in the U.S. to the southwest.[38] Canada-wide standards have been developed, but broader atmospheric conditions must be taken into account when considering the health implications.[39]

Studies and Co-operative Efforts on Air Quality

The methodology for measurement has presented challenges in ensuring that air quality problems are accurately defined.[40] Studies have been carried out looking at initiatives associated with particular states and their policies in the development of best practices.[41] Other initiatives include:

- the development of a health-based National Air Quality Index;

- international agreements governing data collection through Environment Canada;
- a pilot project on the airshed of south-western Ontario;[42]
- provincial participation in the Canada-U.S. Air Quality Agreement on policy direction and commitments;[43] and
- a federal/provincial initiative with non-government organizations and academic experts to develop an improved index for the measurement and notification of air quality.[44]

The province monitors standards in other jurisdictions, and as science progresses, standards are reconsidered. For example, Ontario is considering current Health Canada studies, and standards and technologies in other jurisdictions such as the European Union.[45]

Health and Air Quality

Air quality is central to health. Of concern to the Committee is the high percentage of hospitalizations and premature deaths attributable to air pollution. In the case of Toronto, health problems may occur when the air quality rating is good or very good.[46] The Ministry has taken several steps in this regard:

- within the federal-provincial context, MOE will be incorporating the best medical science into advisories, alerting the public;
- MOE works with the Medical Officer of Health and new knowledge will be incorporated to advise residents on protective measures required;
- MOE has incorporated particulate matter into the provincial index; and
- the Ministry is participating with a federal review process that is developing a new index/measure of air quality (as noted in this report).

Committee Recommendation

Improved Air Quality Index

As noted, a federal/provincial initiative, with non-government organizations and academic experts, is developing an improved index for the measurement and notification of air quality.

The Committee therefore recommends that:

> **4. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on the development of a new air quality index, with details on the status of the research and possible timeframe for implementation.**
>
> **The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to this recommendation within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

4.2. Emissions Reduction Trading Program

The Ministry introduced the Emissions Reduction Trading Program which caps total emissions of sulphur dioxide and nitrogen oxides from plants in the electricity sector that burn coal and natural gas. This program permits each emitter a limited amount of emissions, and the sum of all allowances corresponds to the province's emissions target. The Program permits the sale of unused allowances to another company, and in certain instances some companies could find it financially more attractive to buy allowances than to invest in emission-reducing technology.

The Auditor noted that for 2002, the emission limit for sulphur dioxide was set 25% higher than the average emissions from the electricity sector over the previous 10 years. Consequently, until 2007 emitters could discharge more sulphur dioxide than before, and still meet the Ministry's target level.

The 2002 emission limit for nitrogen oxides was 36 kilotonnes, 32% lower than estimated emissions for 2001. Ontario Power Generation Inc. received emissions reduction credits for actions taken to reduce emissions before the Program started. By applying these prior year credits, the electricity sector was able to exceed the emission limit for nitrogen oxides in 2002 and in 2003.

The Auditor recommended that to help reduce overall emissions of nitrogen oxides and sulphur dioxide and to ensure cleaner air, reduced smog, and reduced acid rain, the Ministry should consider setting effective emission limits for sulphur dioxide (that is, limits that are below current emission levels); placing limits on the excessive use of emissions reduction credits; and imposing emission limits on other sectors that are significant emitters of sulphur dioxide and nitrogen oxides.

In response, the Ministry indicated that it would continue to review opportunities to improve the Emissions Reduction Trading Program to ensure strict environmental protection through emissions caps and incentives to reduce emissions. The Ministry assesses programs to reduce emissions, and on June 21, 2004, it proposed the extension of emissions caps regulations to cover seven industrial sectors in addition to the electricity sector.

Committee Hearings

Program Administration

The Industry Emission Reduction Plan proposal is central to the Five Point Plan for Cleaner Air, announced on June 21, 2004. The Ministry has committed to improving the Emissions Trading Program, adjusting emissions caps and incentives, to avoid excessive use of credits. The regulatory environment provides for ongoing adjustments in permitted emissions under this Program, with current regulations continuing to reduce caps or the allowances. The Ministry assesses its

programs for reducing emissions annually, and has plans for substantial reductions in the emission caps in 2007.[47] As noted, in 2004, MOE proposed the extension of emissions caps regulations, covering specific industrial sectors, including major sulphur dioxide emitters.[48] A draft regulation has been posted setting out emissions limits.[49]

Managing Sector Limits

The Ministry confirmed that when the government has established a sector limit and allocated a specific number of allowances to a facility, the facility is entitled to buy allowances or credits from other emitters. However, the credits are only issued if there are proven reductions by that emitter.[50] Furthermore, the Ministry determines that baseline emissions be established for a facility or process, and once new technology has been installed, monitoring ensures reductions in overall emission levels.[51] For example, the regulatory approach in the electricity sector is as follows:

> ...the emissions regulations that exist for the electricity sector impose new obligations on capped facilities. They do not relieve those facilities of any other obligations. So whether it's a coal-fired power station that's currently capped or the proposal to cap facilities in the pulp and paper sector, that regulation does not relax any other regulations or obligations that facility requires. If, under a control order or a Certificate of Approval, it must take certain actions or must reduce emissions or meet certain standards, then those standards will be unaffected by the emissions trading regulation.[52]

The Ministry explained that a credit may be sold to a capped emitter; however, this is short-term approach as there is an economic incentive for emitters to reduce emissions, thereby avoiding this cost.[53] The credit system is based on overall reductions, for example, if a 100-unit reduction is achieved; the facility receives a 90-unit credit on a diminishing scale.[54] Emission limits for each sector would be reconsidered over time, with the Ministry considering flow control, when the number of banked allowances exceeds a certain threshold.[55]

U.S. Involvement in Credits

Of concern to the Committee is whether U.S. coal-fired plants could buy Ontario credits.[56] The Ministry explained the U.S. does not recognize Ontario credits issued under Regulation 397. Therefore, obligations are not relaxed in the U.S. under an emissions trading system.[57] However, the Ministry confirmed that consideration has been given to integrating emissions trading systems with the U.S. as provided for under the Ozone Annex to the Canada-U.S. Air Quality Agreement.[58] The federal government is looking at whether it makes environmental sense to permit cross-border emissions trading.[59]

Update on the Industry Emissions Reduction Plan[60]

The Plan provides for the application of nitrogen oxides (NO_x) and sulphur dioxide (SO_2) limits for additional industrial sectors, making these limits stricter in future years. Specifically, the Plan proposed nitrogen oxides and sulphur dioxide emission caps for the years 2006, 2007, 2010, and 2015 to reduce smog and acid rain related emissions from the industrial sector.

In February 2005 the Ministry posted the decision on the June 21, 2004 industry emission reduction plan indicating plans for a proposed draft regulation. Also, in February 2005, the draft regulation "Industry Emissions - Nitrogen Oxides and Sulphur Dioxide" was posted to the Environmental Registry (EBR Policy Posting # PA02E0031) for comments. The draft regulation established industry sector emission caps for the future beyond 2015. Other regulations were to be amended to require reporting of NO_x as NO_2. The amendment to the electricity regulation on emissions trading would permit emissions from cogeneration to be excluded from the Industry Emission Reduction Plan requirements, but the emissions would be captured by O. Reg. 397/01.

Committee Recommendation

Extension of Emissions Caps Regulations

The Committee noted the Ministry's June 2004 commitment to continue to assess programs for the reduction of emissions. In 2005 the MOE posted decisions on proposed regulatory changes under the industry emission reduction plan. Also, the Ministry had proposed the extension of emissions caps regulations to include seven industrial sectors (including major sulphur dioxide emitters) as well as the electricity sector.

The Committee therefore recommends that:

> **5. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on its commitment to expand the industry emission reduction plan with attention to proposed emissions caps regulations (2005), and the status of the plans to include industrial sectors that are major sulphur dioxide emitters under the plan.**
>
> **The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to this recommendation within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

4.3. Drive Clean Program

The Drive Clean Program's objective is to help reduce the emissions from on-road vehicles. Each vehicle is provided with a uniquely numbered emission certificate, which is required for licence plate renewal. Private-sector service

providers conduct various functions on behalf of the Ministry, such as monitoring Drive Clean facilities to ensure that testing equipment is operating satisfactorily. The Auditor identified several administrative concerns related to such matters as vehicle failure rates, misuse of conditional passes, methods of vehicle testing, misplaced data, and use of duplicate certificates for licence plate renewals.

The Auditor recommended that to maintain the integrity of the Drive Clean program and help promote cleaner air and a healthier environment by reducing pollution caused by motor vehicles, the Ministry should consider testing vehicles 20 years old and older, as is done for similar programs in most other jurisdictions; restrict the issuance of conditional passes to light-duty vehicles only, follow up with the responsible test facility on instances of incorrect emissions tests being conducted, and program the computer system to reject duplicate emission certificates so that they cannot be accepted for licence plate renewals.

The Ministry addressed the Auditor's concerns in its 2004 response, specifically related to repair costs, misuse of conditional passes and duplicate certificates.

Committee Hearings

Ministry Initiatives

The Ministry outlined a number of steps that have been taken to address the audit issues, namely:[61]

- in August 2004 all facilities were reminded of the standard procedures for emission testing and the consequences of non-compliance;
- implementation of a daily exception reporting and follow-up process to identify facilities whose test records show suspect uses of improper testing procedures. A guideline for inspectors helps to identify vehicles that cannot be safely tested on the dynamometer;
- introduction of quality assurance procedures to ensure consistency in tests, accompanied by facility audits; and
- introduction of revised procedures (validation procedures to detect previous uses of the same certificate number and prohibit a transaction) to address the inappropriate use of duplicate certificates and the reporting of incidents to the Ministry's Investigations and Enforcement Branch.

Program Review

A Program Review was undertaken to examine options from a science-based perspective, with attention to the technology used in vehicle emissions control.[62] The Review is to include a consultant's evaluation of the Program addressing air quality and related issues; best practices in other jurisdictions; an evaluation of the Program's costs and benefits, and an evaluation of its overall effectiveness; the strengths and weaknesses of the program's existing design features and parameters; examination of the vehicle model years subject to testing; the use of conditional passes; and the compliance program.[63] The report back timeframe is the summer 2005.

Emissions System Repairs and Conditional Passes

The Ministry's 2004 response noted that as of July 2004, the repair cost limit was increased to $450. This adjustment permits vehicle owners to defer emissions system repairs above this limit and receive a conditional pass for renewing the vehicle registrations. The limit ensures that emissions system faults are identified, and according to MOE, the increase in the cost range would capture a greater number of vehicles with completed repairs. The Ministry noted that in 2003, test and repair complaints were minimal which it concluded was a positive indication of customer service.[64]

The Ministry's initial response to the audit report indicated that it would reinforce compliance, given past incidents in which heavy-duty vehicles were issued with conditional passes. It has committed to address this matter as part of the Quality Assurance Program.

Committee Recommendation

Drive Clean Program Review (2005)

The Program Review was initiated to address the technology used in vehicle emissions control, with a reporting timeframe of mid 2005.[65] The Review is to provide a comprehensive evaluation of the Program with attention to such matters as best practices, costs and benefits, Program features and parameters, model years subject to testing, and the use of conditional passes.[66]

The Committee therefore recommends that:

> **6. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee on Public Accounts on the results of its Program Review, including an outline of the findings, and remedial action initiated and/or planned, with a timeline on implementation.**
>
> **The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to this recommendation within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

4.4. Vehicle Emissions Enforcement Unit

The Ministry's Vehicle Emissions Enforcement Unit provides on-road enforcement of vehicle emissions standards. The "Smog Patrol" unit inspects vehicles and issues penalties for failing an emissions test or for having missing or tampered with emissions control equipment. The Auditor concluded that this Unit has been effective in identifying and ticketing non-compliant vehicles, but with the following concerns:

- the Unit's performance target for inspections during the 2003/04 fiscal year was exceedingly low;

- none of the vehicle operators ticketed for excessive emissions or altered emissions control equipment were required to take corrective action; and
- Smog Patrol or other Ministry staff are not required to follow up on violations to address problems identified during inspections.

The Auditor recommended that to enhance the effectiveness of the Vehicle Emissions Enforcement Unit in reducing airborne pollutants to protect human health and the environment, the Ministry should reassess the target number of inspections to be performed annually and set more productive inspection targets, and follow-up on violations to ensure that missing or inoperable emissions control equipment is restored or repaired.

The Ministry's 2004 response indicated that a number of actions had been initiated. In the 2004/05 fiscal year, a risk-based sector specific approach was introduced, and the number of inspections targeted to be completed was increased. New compliance instruments (e.g., repair orders/provincial officer orders, warning notices and tickets) were introduced with guidance materials and a follow-up protocol was developed and implemented in March 2004. Finally, the Ministry initiated enhancements to the inspection/compliance tracking information system in 2004, with a completion date of March 2005, to facilitate tracking/follow-up of enforcement activities by Unit inspectors.

Committee Hearings

Smog Patrol and Budget Allocation

The Patrol has not been able to follow up with violators in all instances to ensure that action has been taken to address vehicle emissions.[67] The Committee enquired about the Ministry's budget and whether it is able to fulfil its mandate.[68]

The Ministry's budget is divided into four envelopes, with one for air. The current budget allocation for the air component is $50.8 million, or 16% of the total Ministry budget.[69] Over the last five years MOE's budget has increased incrementally.[70] The Ministry allocates resources to the various functions such as the Smog Patrol[71] taking into account risk-based assessments – targeting compliance in the highest risk areas with the objective of realizing the greatest environmental payback.[72] Specifically, higher-risk sectors are targeted, focusing inspection resources in the areas with the potential for best air quality improvement.[73]

Program Options

Various savings options are under consideration, which include efficiencies around resources and supply chain management to ensure that savings are generated in the procurement through the Ontario Shared Services Bureau.[74] In addition, the Ministry is exploring a transformation agenda in which it could improve cost recovery on services, sharing responsibilities with partners. Other upstream means could be used such as educational programs.[75]

Committee Recommendation

Inspection/Compliance Tracking Information System

Follow-up by Unit inspectors has been an issue, and in response the Ministry planned for enhancements to the inspection/compliance tracking information system with a completion date of March 2005. The Ministry reported in May 2005 that these system improvements, which include enhancements to the Vehicle Emissions Enforcement Unit, have been made. It is now possible to electronically track the issuance/compliance activity on all provincial officer orders issued, thereby enhancing compliance.[76]

The Committee therefore recommends that:

> **7. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee on Public Accounts on plans for enhancing the inspection/compliance process, including details on planned improvements to enforcement activities, resource allocation plans for Unit inspectors, and an implementation schedule. The Ministry should also maintain, for management oversight and planning purposes, detailed electronic files on its tracking of compliance activity.**
>
> **The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to this recommendation within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

5. Compliance with Legislation and Ministry Policy

5.1. Air Inspections

The Ministry conducts inspections of facilities emitting contaminants into the air to ensure compliance with legislation, Ministry policy, and the terms and conditions of Certificates of Approval. However, the Ministry did not have a formal risk-based approach in place for selecting facilities for inspection, and it did not distinguish between proactive inspections initiated by the Ministry, and reactive inspections in response to a public complaint. Several issues were identified:

- the absence of documented inspection reports on file;
- absence of a risk-based selection process;
- inspectors not testing air quality for the presence or concentration of contaminants; and
- the Ministry's mobile air-monitoring units were in use only 20% of working days during the 2003 peak season, and these units were slow at filing reports.

The Auditor recommended that to ensure that inspections of facilities emitting air contaminants are effective in enforcing environmental legislation, Ministry policy, and the terms and conditions of Certificates of Approval, and are effective in protecting human health and the environment, the Ministry should:

- adopt a formal risk-based approach to selecting facilities for inspection;
- distinguish between proactive and reactive inspections in reporting the results of its inspections; and
- increase the utilization of its mobile air-monitoring units and improve the turnaround time for reporting their results.

In 2004 the Ministry responded by implementing a formal risk-based approach to inspections and introducing procedures to distinguish between proactive and reactive inspections in its internal tracking systems. The Ministry is in agreement with the need to increase the use of its mobile air monitoring units and improving the turnaround time for reporting results.

Committee Hearings

Risk-Based Inspections

The Ministry conducted a risk-based inspection pilot program in 2003-04. A formal risk-based approach was subsequently introduced for inspections in 2004-05 with planned refinements over the next few years.[77]

The Ministry has increased proactive inspections, and expanded the use of risk assessment for all SWAT and District inspection activities.[78] For example, the Operations Division statistics for proactive inspections indicate an increase in work performed for fiscal years 1998-99 and 2003-04, from 4,552 to 15,036.

Committee Recommendation

Mobile Air Monitoring Unit

The Ministry acknowledged the need to increase the use of mobile air-monitoring units. The Committee concluded that these units are an essential feature in air inspections to ensure timely reporting and follow-up.

The Committee therefore recommends that:

> **8. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on the status of its commitment to increase the use of its mobile air-monitoring units and to improve the turnaround time for reporting on inspections.**
>
> **The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to this recommendation within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.**

5.2. Environmental SWAT Team Inspections

The Environmental SWAT Team complements inspections by the Ministry's District offices by conducting province-wide inspection sweeps of industrial sectors (e.g., hazardous waste facilities). Inspections are based on a risk assessment, using a sector's history of non-compliance and its potential for major health and environmental impacts.

In the event of non-compliance, SWAT inspectors have a number of enforcement powers, which include seizing property and securing contaminated sites, and issuing an order to correct non-compliance. SWAT inspectors review facilities, revealing non-compliance with statutes and regulations related to air quality, administrative problems and other failures with potential harmful effects on human health and/or the environment.

The Auditor selected a sample of the inspections that resulted in the issuance of a compliance order. These orders required a number of corrective actions to be taken which had not been fully addressed. The SWAT Team reported non-compliance rates of more than 70% for the facilities it inspected. Over the long term, SWAT plans to re-inspect sectors to compare compliance rates with the initial sector inspections. The Auditor noted that the Ministry's SWAT inspection activities have been successful in identifying numerous non-compliant facilities; however, follow-up procedures require strengthening to ensure that identified problems are corrected.

The Auditor recommended that to improve the efforts of the Environmental SWAT Team to reduce airborne threats to the environment and human health, the Ministry should require facilities that receive a compliance order to report back on all actions taken to correct non-compliance, review input procedures to ensure the accuracy of its inspection database, and enhance program results reporting by periodically assessing the Team's direct impact on emissions reduction.

The standard compliance operating procedure is to require confirmation by a facility owner that the work ordered has been completed, and to monitor report-backs to assess progress to achieve full compliance. The following commitments were made by MOE in 2004:

- to review standard operating procedures and current inspection files to ensure that procedures are followed and that compliance follow-up is being performed;
- to assess the data input in the information system to ensure data quality, accuracy, and integrity, with deficiencies being corrected;
- to ensure close monitoring of data quality through existing business practices with system improvements to provide improved monitoring of compliance progress and data accuracy; and
- develop measures to promote outcome-based performance measures for use in inspection programs.

Committee Hearings

Program Effectiveness

The Team's effectiveness is measured by the number of sectors selected for inspections and the number of inspections performed.[79] The distinction was made by the Ministry that effectiveness has not been measured by assessing the inspections' impact on the environment.[80]

Review of Operating Procedures

In 2004 SWAT made a commitment to undertake a review of operating procedures and current inspection files to ensure that procedures are followed and that compliance follow-up is occurring. During the hearings, the Ministry confirmed that the review was ongoing.

SWAT is to assess data in the system to ensure quality, accuracy and integrity, with any deficiencies being identified and addressed. Such improvements would enable SWAT to better monitor compliance.[81] The Ministry acknowledged that outcome-based performance measures can be used to assess and enhance the effectiveness of inspection programs, and it has undertaken to develop such measures.[82] System enhancements are scheduled for completion by March 2005.

Committee Recommendation

Operational Review and Management Reporting

The Ministry has completed its operational review of procedures, with a focus on system enhancements. The objective was to monitor data quality/input and compliance progress, in conjunction with the introduction of outcome-based performance measures for program assessment.

The Ministry provided supplementary information indicating that the SWAT Team had incorporated a Provincial Officer Order compliance tracking system in its business practices.[83] In addition, SWAT now conducts data quality reviews on an on-going basis to ensure the accuracy of the data in the system.[84] The planned enhancements to the system have been completed, and the Ministry is now implementing an electronic *Business Intelligence Tool* to facilitate the generation of management reports. The expected completion date is July 2005.[85]

The Committee therefore recommends that:

> **9. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee on Public Accounts with details on the results of its operational review of the Environmental SWAT Team's inspection process, addressing major initiatives and implementation timelines. In addition, the report should provide an update on the implementation of the proposed electronic generation of management reports.**

The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to this recommendation within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

6. List of Committee Recommendations

The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to the following recommendations within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

1. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on the status of its air standards implementation plan, with attention to the implications for air quality and the affected parties over the immediate and long-term.

2. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on the status of its plans to update provincial air-dispersion modeling and the expected impact that the phased approach will have on local air quality during the phase in period.

3. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on the implementation of its risk-based performance management approach for issuing Certificates of Approval. The report should address such features as the review function for high-risk sectors, improvements to information systems, and the Ministry review process for Certificates of Approval.

4. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on the development of a new air quality index, with details on the status of the research and possible timeframe for implementation.

5. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on its commitment to expand the industry emission reduction plan with attention to proposed emissions caps regulations (2005), and the status of the plans to include industrial sectors that are major sulphur dioxide emitters under the plan.

6. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee on Public Accounts on the results of its Program Review, including an outline of the findings, and remedial action initiated and/or planned, with a timeline on implementation.

7. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee on Public Accounts on plans for enhancing the

inspection/compliance process, including details on planned improvements to enforcement activities, resource allocation plans for Unit inspectors, and an implementation schedule. The Ministry should also maintain, for management oversight and planning purposes, detailed electronic files on its tracking of compliance activity.

8. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee of Public Accounts on the status of its commitment to increase the use of its mobile air-monitoring units and to improve the turnaround time for reporting on inspections.

9. The Ministry of the Environment should report to the Standing Committee on Public Accounts with details on the results of its operational review of the Environmental SWAT Team's inspection process, addressing major initiatives and implementation timelines. In addition, the report should provide an update on the implementation of the proposed electronic generation of management reports.

APPENDIX

The Ministry provided the following supplementary information on the Air Quality Program in a document dated May 2, 2005.[86]

Industry Emissions Reduction Plan
The Industry Emission Reduction Plan proposal is a key component of Ontario's Five Point Plan for Cleaner Air that was announced on June 21, 2004. Two of the points in the Plan include:

- Applying tough nitrogen oxides (NOx) and sulphur dioxide (S02) limits to more industrial sectors; and

- Making the nitrogen oxides and sulphur dioxide limits even stricter in future years.

The Industry Emission Reduction Plan proposed nitrogen oxides and sulphur dioxide emission caps for the years 2006, 2007, 2010, and 2015 and onward to reduce smog and acid rain related emissions from the industrial sector. It was posted on the Environmental Registry for a 60-day comment period from June 21, 2004 to August 20, 2004. A total of 31 comments were received from various stakeholders by the EBR closing date of August 20, 2004.

On February 10, 2005, the Ministry posted the decision on the June 21, 2004 Industry Emission Reduction Plan proposal. After considering the comments, the Ministry of the Environment decided to propose a draft regulation.

On February 10, 2005, the draft regulation "Industry Emissions - Nitrogen Oxides and Sulphur Dioxide" was posted to the Environmental Registry (EBR Policy Posting # PA02E0031) for a 30-day comment period (deadline of March 12, 2005). The draft regulation builds upon the Industry Emission Reduction Plan proposal.

The EBR posting included:

The draft regulation "Industry Emissions - Nitrogen Oxides and Sulphur Dioxide"

Best Available Control Technology - Economically Achievable (BACTEA) Guideline

Continuous Emissions Monitoring (CEM) Guideline

O.Reg. 153/99 Amendments (Ontario Power Generation)

O.Reg. 397/01 Amendments (Emission Trading)

The draft regulation establishes industry sector emission caps for the years 2006, 2007, 2010, and 2015 and onward. The draft regulation includes:

- The maximum level of allowances that would be allocated to seven industrial subsectors (industry sector cap);

- The cap is divided into seven budgets, one for each sub-sector;

- Details on allowances that are allocated to individual facilities within each sub-sector;

- The use of emissions trading, facilities can bank or sell unused allowances;

- A new source set-aside for new and expanded facilities;

- Reductions in allowances for facilities that reduce production or close;

- Use of Continuous Emission Monitors (CEMs) for large sources; and

- Use of nitrogen oxides (NOx) as nitrogen dioxide (NO_2) as the reporting metric.

Two other regulations (0. Reg. 153/99 and 397/01) would also be amended to require reporting of NOx as NO_2 (NOx being the sum of NO_2 and NO).

The amendment to the electricity regulation (O.Reg. 397/01 - Emissions Trading) would also remove a barrier to cogeneration by industry. Emissions from cogeneration will be excluded from the Industry Emission Reduction Plan requirements but these emissions will be captured by O. Reg. 397/01.

Air Standards Implementation Plan

The proposals related to the implementation of Ontario's air standards are a key component of Ontario's Five Point Plan for Cleaner Air that was announced on June 21, 2004. Three of the points in the Plan include:

- Setting tough new air standards, in some cases for the first time, for 29 harmful pollutants, including carcinogens and toxins that could pose a threat to human health;

- Achieving a better picture of industrial emissions through updated technology; and

-A faster, risk-based approach to implementing new air standards.

Ontario's Air Standards Implementation Plan proposes to update the existing regulatory framework (Ontario Regulation 346 - General Air Pollution) in order to:

-Phase-in new and revised effects based air quality standards;

- Replace outdated air dispersion models with better United States Environmental Protection Act (USEPA) models;

- Introduce a risk-based decision making process that allows for site specific solutions to deal with implementation issues; and

- Introduce new requirements that will enhance enforceability.

Up-to-date, scientifically-based, enforceable air standards are vital tools to protect air quality in local communities and ensure good air quality for all Ontarians.

The components of Ontario's plan were posted on the Environmental Bill of Rights (EBR) Registry for a 120 day comment period (June 21 - October 19,2004). These included:

- Proposed regulatory amendments to the "General - Air Pollution Regulation 346" as outlined in the position paper "Updating Ontario's Regulatory Framework to Protect Local Air Quality."

- Proposed new standards for 28 pollutants and a decision on one pollutant (n-hexane).

- A proposed "Air Dispersion Modeling Guideline for Ontario" to replace current models with United States Environmental Protection Act (USEPA) models, which provide a more accurate assessment of health and environmental impacts.

- A proposed "Guideline for the Implementation of Air Standards in Ontario" that would improve the implementation of air standards while considering the risk to the local community, technical issues/costs to industry and public transparency.

A total of 75 stakeholders submitted 204 formal comments on these proposals. To facilitate stakeholder consultation, numerous information sessions were delivered by the Ministry of the Environment (MOE) which were attended by over 400 stakeholders, including representatives from industry, environmental non-government organizations (ENGOs), academia, consultants and public health groups. A working group, with representation from the Ministry of Health and Long Term Care (MOHL TC) and Public Health Units, was also formed to discuss key health-related and implementation issues.

As result of the valuable feedback from stakeholders, MOE has re-evaluated its proposals and has responded by proposing to:

- Extend the phase-in periods for new models and new standards;

- Introduce a staged approach to implementation for new models and compliance reports by targeting key higher risk sectors; and

- Alleviate the burden on small- to- medium-sized businesses by delaying their use of the new air dispersion models until 2020.

In March 2005, the MOE conducted focused consultation sessions with targeted sectors, organizations that had commented on June 2004 proposal and public health groups to present the ministry's responses to the stakeholder comments.

To support these proposed regulatory amendments, MOE is in the process of posting on the Environmental Bill of Rights Registry, for a 30 day consultation:

1. A Guideline for Emission Summary and Dispersion Modelling (ESDM) Reports; and
2. Proposed Revisions to Odour-based Ambient Air Quality Criteria and Development of an Odour Policy Framework.

NOTES

[1] Ontario, Legislative Assembly of Ontario, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), First Session, 38th Parliament (17 February 2005): P-287 and P-288.
[2] Ibid., P-273 and P-274.
[3] Ibid., P-274.
[4] Ibid.
[5] Ibid., P-272.
[6] Ibid., P-272 and P-273.
[7] Ibid., P-272.
[8] Ibid.
[9] Ibid., P-286.
[10] Ibid.
[11] Ibid.
[12] Ibid., P-272.
[13] Ibid., P-273.
[14] Ibid., P-268.
[15] Ibid.
[16] Ibid., P-268, P-270, P-273 and P-274.
[17] Ibid., P-287.
[18] Ibid., P-287 and P-288.
[19] Ibid., P-268.
[20] This section is based directly on the letter to the Clerk of the Standing Committee on Public Account from the Deputy Minister, Ministry of the Environment in response to requests made by the Committee during hearings conducted on February 17, 2005 at Queens Park, Toronto.
[21] Ontario, Legislative Assembly of Ontario, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), First Session, 38th Parliament (17 February 2005): P-273.
[22] Ibid., P-277 and P-278.
[23] Ibid., P-278.
[24] Ibid., P-288.
[25] Ibid.
[26] Ibid.
[27] Ibid., P-271.
[28] Ibid., P-268.
[29] Ibid., P-275.
[30] Ibid., P-271.
[31] Ibid., P-276.
[32] Ibid., P-277.
[33] Ibid., P-275.
[34] Ibid., P-283.
[35] Ibid., P-268.
[36] Ibid., P-289 and P-270.
[37] Ibid., P-280.
[38] Ibid., P-279.
[39] Ibid., P-282.
[40] Ibid., P-270 and P-271.
[41] Ibid., P-290.
[42] Ibid., P-271.
[43] Ibid., P-290.
[44] Ibid., P-280 and P-281.
[45] Ibid., P-282.
[46] Ibid., P-281.
[47] Ibid., P-268.
[48] Ibid., P-268 and P-269.
[49] Ibid., P-269.
[50] Ibid., P-279.

[51] Ibid.
[52] Ibid.
[53] Ibid.
[54] Ibid.
[55] Ibid., P-283.
[56] Ibid., P-278.
[57] Ibid., P-282 and P-283.
[58] Ibid., P-282.
[59] Ibid.
[60] This section is based directly on the letter to the Clerk of the Standing Committee on Public Account from the Deputy Minister, Ministry of the Environment in response to requests made by the Committee during hearings conducted on February 17, 2005 at Queens Park, Toronto.
[61] Ontario, Legislative Assembly of Ontario, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), First Session, 38th Parliament (17 February 2005): P-269.
[62] Ibid., P-269.
[63] Ibid.
[64] Ibid.
[65] Ibid., P-268.
[66] Ibid., P-269.
[67] Ibid., P-283, P-284.
[68] Ibid., P-287.
[69] Letter to the Clerk of the Standing Committee on Public Account from the Deputy Minister, Ministry of the Environment in response to requests made by the Committee during hearings conducted on February 17, 2005 at Queens Park, Toronto and *Hansard*, P-284.
[70] Ontario, Legislative Assembly of Ontario, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), First Session, 38th Parliament (17 February 2005): P-284.
[71] Ibid., P-284.
[72] Ibid.
[73] Ibid., P-287.
[74] Ibid.
[75] Ibid., P-286 and P-287.
[76] Ibid.
[77] Ibid., P-270.
[78] Ibid.
[79] Ibid., P-269.
[80] Ibid.
[81] Ibid., P-270.
[82] Ibid.
[83] Memorandum to the Research Officer, Standing Committee on Public Accounts, from the Assistant Deputy Minister Corporate Management Division, Ministry of the Environment, dated May 24, 2005.
[84] Ibid.
[85] Ibid.
[86] Letter to the Clerk of the Standing Committee on Public Accounts from the Deputy Minister, Ministry of the Environment in response to requests made by the Committee during hearings conducted on February 17, 2005 at Queens Park, Toronto.

Legislative Assembly of Ontario



Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PROGRAMME SUR LA QUALITÉ DE L'AIR

(Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.04)

1re session, 38e législature
54 Élizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Le Programme sur la qualité de l'air (Rapport annuel du vérificateur provincial 2004, section 3.04)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Air Quality Program (Section 3.04, 2004 Annual report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-8634-X

1. Ontario. Programme sur la qualité de l'air—Évaluation. 2. Air—Qualité—Gestion—Ontario—Évaluation. I. Titre. II. Titre: Air Quality Program (Section 3.04, 2004 Annual report of the Provincial Auditor)

TD883.7.C32 O54 2005 354.3'735'09713 C2005-964006-5F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Alvin Curling,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman Sterling

Queen's Park
Juillet 2005

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

1re SESSION, 38e LÉGISLATURE

NORMAN STERLING
Président

JULIA MUNRO
Vice-présidente

LAUREL BROTEN

JIM FLAHERTY

SHELLEY MARTEL

BILL MAURO

RICHARD PATTEN

LIZ SANDALS

DAVID ZIMMER

Susan Sourial
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1
Réponse du Ministère au rapport du Comité 1

1. CONTEXTE 1

2. OBJECTIFS ET CONCLUSIONS DE LA VÉRIFICATION 2
Conclusions de la vérification 2

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION 2

3. POLITIQUE ET PLANIFICATION DE PROGRAMME 2
3.1. Processus de planification stratégique 2
Pollution – Incidences internationales 3
Initiatives du Ministère 4
3.2. Normes de qualité de l'air 5
Plan de mise en œuvre des normes de qualité de l'air 6
3.3. Certificats d'autorisation 9
Méthode de gestion axée sur les risques 10
Gestion des certificats 10

4. SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR 12
4.1. Indice de la qualité de l'air 12
Surveillance, modélisation et mesure de la qualité de l'air 12
4.2. Programme d'échange des droits d'émission 14
Administration du programme 15
4.3. Programme Air pur 18
Initiatives ministérielles 18
Réparation des dispositifs antipollution et autorisations conditionnelles 19
4.4. Unité de contrôle des émissions de véhicules 20
Patrouille anti-smog et budget 21

5. RESPECT DES LOIS ET DE LA POLITIQUE DU MINISTÈRE 22
5.1. Inspections concernant la pollution de l'air 22
Inspections axées sur les risques 23
5.2. Inspections de l'équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT) 24
Efficacité du programme 25

6. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 26

ANNEXE 28

NOTES 32

PRÉAMBULE

Le vérificateur général a présenté un rapport sur le programme du ministère de l'Environnement sur la qualité de l'air à la section 3.04 du *Rapport annuel 2004*. Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences sur ce rapport de vérification le 17 février 2005 auxquelles ont pris part des représentants du ministère de l'Environnement (le Ministère). Le Comité appuie les conclusions du vérificateur général* et recommande que le Ministère mette en œuvre les recommandations formulées à la section 3.04.

Le Comité tient à remercier le sous-ministre et les autres fonctionnaires du Ministère de leur présence aux audiences. Il est par ailleurs reconnaissant de l'aide qui lui a été apportée au cours des audiences par le Bureau du vérificateur général (le vérificateur), le Greffier du Comité et le recherchiste de la Direction des services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Chaque section du présent rapport contient de l'information initiale tirée du rapport du vérificateur, suivie d'un aperçu des audiences accompagné des recommandations du Comité.

Réponse du Ministère au rapport du Comité

Le Comité demande que le ministère de l'Environnement transmette au Greffier du Comité une réponse complète par écrit au présent rapport dans les *120 jours civils* suivant son dépôt auprès du président de l'Assemblée législative de l'Ontario. Si le Comité estime que le Ministère aura besoin de plus de temps pour répondre à une recommandation donnée, il indiquera un autre délai en ce sens. En terminant, le Comité apprécierait que le Ministère tienne le Greffier informé de la progression de sa réponse au rapport.

1. CONTEXTE

Le Ministère a établi plusieurs programmes destinés à vérifier les émissions et les teneurs en polluants atmosphériques. Citons, entre autres, un réseau de surveillance de l'air ambiant qui fait rapport sur l'indice de la qualité de l'air, des certificats d'autorisation visant à limiter le rejet de contaminants, des plafonds visant la réduction des émissions des centrales électriques qui consomment des combustibles fossiles, le programme Air pur, la Patrouille anti-smog mobile qui vérifie le respect des normes relatives aux émissions des véhicules et une équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT) composée d'agents d'exécution qui inspectent certains secteurs industriels.

---

* Vérificateur général : auparavant le vérificateur provincial.

2. Objectifs et conclusions de la vérification

Les objectifs de la vérification étaient de déterminer si le Ministère disposait de méthodes adéquates pour :

- mesurer à quel point il s'acquitte de son mandat, et faire rapport à ce sujet, en ce qui concerne la protection de l'environnement, plus précisément la qualité de l'air, en plus de déterminer les aspects pour lesquels des mesures correctives s'avèrent nécessaires;
- garantir le respect des lois et de la politique ministérielle.

Le travail de vérification sur place était terminé pour l'essentiel en avril 2004.

Conclusions de la vérification

Le Ministère a mis en œuvre plusieurs initiatives réglementaires et opérationnelles importantes destinées à réduire les aérocontaminants. Malgré ces initiatives, le vérificateur a constaté en 2004 que le Ministère devait renforcer ses procédures pour pouvoir surveiller adéquatement et imposer la conformité aux lois et à la politique ministérielle et pour que la province puisse respecter ses engagements nationaux et internationaux. Il fallait notamment améliorer les aspects suivants : les normes sur la qualité de l'air pour différents polluants, les certificats d'autorisation, l'indice de la qualité de l'air, le programme d'échange des droits d'émission, le programme Air pur et le programme d'inspection de l'équipe d'intervention spéciale (SWAT).

Dans sa réponse au rapport du vérificateur, le Ministère a signalé que bon nombre des recommandations du vérificateur étaient prises en compte dans le cadre de plusieurs nouvelles initiatives, de l'élaboration de politiques, des inspections et des activités de vérification. Le Ministère a indiqué qu'il consacrait des ressources aux sources de pollution posant les risques les plus élevés afin de contribuer le mieux possible à l'amélioration de l'environnement. Il a énuméré plusieurs initiatives, par exemple, l'élargissement de l'application des limites d'émissions d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux, l'élaboration d'une méthode axée sur le risque pour la mise à jour des certificats d'autorisation, un effort fédéral-provincial conjoint visant à élaborer un nouvel indice national de la qualité de l'air fondé sur la santé et un examen complet du programme Air pur.

Constatations détaillées de la vérification

3. Politique et planification de programme

3.1. Processus de planification stratégique

Le Ministère s'est engagé à respecter un certain nombre d'objectifs visant la réduction de la pollution en vertu d'accords nationaux et internationaux tels que le *Protocole de Kyoto*. Se fondant sur ces accords, le Ministère a prévu les niveaux d'émission de divers polluants pour 2015 et conclu que la province ne pourra pas atteindre ses objectifs en matière de qualité de l'air si elle ne prend pas d'autres

mesures. En décembre 2002, le Ministère a proposé le Plan d'assainissement de l'air pour certains secteurs industriels dans le but de réduire les émissions d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux afin de remédier au problème prévu quant à l'atteinte de ses objectifs. Or, en avril 2004, cette proposition en était toujours au stade de la consultation.

Afin de contribuer à garantir un air plus propre en Ontario et pour respecter ses engagements nationaux et internationaux convenus, le vérificateur a recommandé que le Ministère, en premier lieu, passe en revue l'efficacité de ses stratégies actuelles de réduction de la pollution et élabore un plan global précisant diverses solutions de rechange, les coûts estimés et le calendrier à cet effet.

Dans sa réponse au rapport de vérification en 2004, le Ministère a énuméré un certain nombre d'initiatives stratégiques, notamment :

- l'Ontario a signé en mai 2004 un protocole d'entente avec le gouvernement fédéral au sujet du changement climatique et il élabore de concert avec le gouvernement fédéral des programmes et des exigences pour la réduction des gaz à effet de serre;
- afin de respecter les normes pancanadiennes relatives aux particules et à l'ozone, le Ministère a annoncé en juin 2004 un plan de mise en œuvre pour réduire les émissions, par exemple, en s'engageant à développer des sources d'énergie écologiques et à fermer des centrales thermiques alimentées au charbon;
- la tenue de consultations publiques sur les mesures à prendre pour réduire les substances appauvrissant l'ozone, conformément au Plan d'action national du Canada;
- des initiatives sectorielles-provinciales/fédérales destinées à réduire les composés organiques volatils des produits de consommation et commerciaux vendus au Canada.

Audiences du Comité

Le Comité a abordé plusieurs questions relativement à la planification stratégique, principalement les initiatives internationales et canadiennes, le plan ministériel de réduction des émissions industrielles, l'élaboration de normes et de directives en matière de qualité de l'air et la mise à jour des modèles de dispersion atmosphérique[1]

Pollution – Incidences internationales

Parallèlement à l'élaboration d'un indice national de la qualité de l'air fondé sur la santé, le sujet qui a retenu l'attention dernièrement est la participation provinciale au *Protocole de Kyoto*[2]. En février 2005, les provinces canadiennes poursuivaient les discussions visant à définir un mécanisme de mise en œuvre des obligations du Canada en vertu du Protocole de Kyoto[3]. Un plan canadien a été établi pour respecter ces obligations, mais il reste de nombreux détails à régler et les discussions se poursuivaient au moment des audiences[4].

Pollution transfrontalière

Les centrales thermiques alimentées au charbon sont l'une des principales sources d'émissions qui contribuent au smog, aux pluies acides et à l'émission de gaz à effet de serre (p. ex., oxydes d'azote, émissions d'anhydride sulfureux, émissions de mercure)[5]. Ces centrales ont un impact important sur la qualité de l'air local, régional et mondial[6]. En ce qui a trait aux questions touchant la qualité de l'air mondial, les administrations doivent tenir compte des facteurs climatiques généraux et des substances appauvrissant la couche d'ozone[7].

La question de l'amélioration possible de la qualité de l'air à la suite de la fermeture des centrales provinciales alimentées au charbon a été abordée en rapport avec les modèles de déplacement des masses d'air continental de l'ouest à l'est[8]. La province œuvre dans le cadre du Comité Canada-États-Unis sur la qualité de l'air pour inciter les États-Unis à réduire la pollution responsable des problèmes de la qualité de l'air au niveau régional causés par les émissions d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux[9]. Les États-Unis ont pris les mesures suivantes[10] :

- le règlement *NO_x SIP Call* est une initiative récente qui exige que les États élaborent des plans de mise en œuvre pour réduire les émissions d'oxydes d'azote. On prévoit qu'il y aura une réduction de ces émissions en provenance des sources américaines;
- la réglementation américaine prévoit la réduction des émissions d'anhydride sulfureux et l'établissement de plafonds de ces émissions dans le secteur de l'électricité.

Le règlement américain interÉtats sur l'assainissement de l'air resserrera encore davantage les limites des émissions totales d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux, mais il est muet quant à la façon d'y parvenir[11].

Il y a présentement des études sur l'incidence des fermetures de centrales en Ontario, mais il n'y a pas de chiffre final sur la mesure dans laquelle ces fermetures amélioreront la qualité de l'air[12]. Entre-temps, on incite les centrales à installer des mécanismes pour réduire les particules et la province a adopté des règlements pour plafonner les émissions totales[13].

Initiatives du Ministère

Le Comité a demandé des précisions sur les différentes initiatives menées par le Ministère dans le cadre du programme sur la qualité de l'air. Le Ministère a fourni de l'information supplémentaire sur le plan de réduction des émissions industrielles et sur le plan de mise en œuvre des normes de qualité de l'air, dont il est question dans les sections pertinentes du présent rapport.

Initiatives connexes

Le Plan d'assainissement de l'air de l'Ontario établit de nouvelles normes d'émissions pour les polluants atmosphériques, dont un grand nombre sont reliés aux composés organiques volatils[14]. Le Plan a comme objectif d'accélérer les

efforts visant à économiser l'énergie pour remédier aux émissions de gaz à effet de serre en ciblant les gros pollueurs au moyen de la réduction des émissions de polluants à la source du smog. Les consultations sont terminées et la province a affiché au registre environnemental un projet de règlement visant à réduire les émissions, qui s'applique aux principaux pollueurs industriels (p. ex., réduction des émissions d'oxydes d'azote et de dioxyde de soufre)[15].

Relativement à cette initiative, le Comité a examiné plusieurs questions en rapport avec la réduction des émissions, par exemple[16] :

- les consultations publiques sur la réduction des substances qui appauvrissent l'ozone;
- l'initiative provinciale-sectorielle conjointe sur l'élaboration de solutions visant à réduire les composés organiques volatils des produits de consommation et commerciaux;
- un plan d'action visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en obligeant les installations à déclarer les émissions dans le but de mesurer et de gérer les réductions, et des projets pilotes provinciaux pour favoriser la réduction de ces gaz (au sein du gouvernement et en partenariat avec des intervenants du secteur parapublic et du secteur privé);
- un protocole d'entente entre le secteur de la sidérurgie et l'Ontario (représentant l'Association canadienne des producteurs d'acier et le gouvernement fédéral) visant à encourager l'industrie sidérurgique à réduire ses émissions de gaz à effet de serre;
- une initiative provinciale relative à l'éthanol pour réduire les gaz à effet de serre en exigeant que l'essence vendue en Ontario contienne au moins 5 % d'éthanol.

3.2. Normes de qualité de l'air

En vertu du cadre réglementaire de la *Loi sur la protection de l'environnement*, les normes de qualité de l'air de l'Ontario prescrivent les teneurs maximales permises pour un grand nombre d'aérocontaminants pouvant être nocifs. Le Ministère a en outre élaboré des directives en matière d'émissions pour 211 polluants atmosphériques. Ces directives, en tant que telles, n'ont pas force exécutoire, mais il est possible d'utiliser des certificats d'autorisation pour exiger légalement qu'elles soient respectées.

Le vérificateur s'est dit préoccupé par le fait que moins de la moitié des substances à priorité élevée qui nécessitaient des normes nouvelles ou révisées aient été prises en compte. Le Ministère avait abaissé la teneur permise pour 75 % des substances à priorité élevée qui avaient fait l'objet d'un examen. Dans les cas où les normes et les directives imposaient une réduction, le vérificateur a remarqué que les nouvelles limites se situaient souvent à moins de 10 % des anciennes limites. De plus, aucune norme ou directive sur la qualité de l'air n'avait été élaborée ou révisée depuis la mise à jour de plusieurs normes en

septembre 2001. En 2002, le Ministère a lancé un projet pilote pour mettre à l'essai certains principes généraux; au moment de la vérification de 2004, ce projet se poursuivait.

Les modèles de dispersion atmosphérique utilisés pour déterminer les concentrations au sol sont préoccupants, car ils sont en place depuis 30 ans et sont susceptibles de prévoir des concentrations 20 fois moins élevées que celles obtenues par les modèles modernes. Le Ministère a proposé de remplacer les modèles de dispersion atmosphérique par des modèles plus modernes. Toutefois, au moment de la vérification, il en était encore au stade de l'élaboration d'une directive relativement à un modèle de dispersion atmosphérique, qui exigerait l'obtention des approbations nécessaires et la tenue de consultations publiques.

Afin de protéger la santé humaine et l'environnement, le vérificateur a recommandé que le Ministère évalue les résultats du projet pilote sur la mise en œuvre de normes de qualité de l'air et envisage la mise en place du cadre de gestion des risques associés, élabore et mette à jour ses normes et directives sur la qualité de l'air en temps opportun et envisage d'avoir recours à des modèles de dispersion atmosphérique à jour afin d'évaluer l'incidence des révisions prévues sur les normes et directives sur la qualité de l'air.

Dans sa réponse au rapport de vérification de 2004, le Ministère a indiqué qu'il avait entrepris des consultations à propos de nouvelles normes de qualité de l'air, de nouveaux modèles de dispersion atmosphérique et d'un processus décisionnel axé sur les risques. Un projet pilote visant à élaborer de nouvelles normes de qualité de l'air s'est traduit par la proposition d'un processus décisionnel axé sur les risques, qui continuait de faire l'objet de consultations publiques.

Audiences du Comité

Le Ministère a expliqué que son plan d'assainissement de l'air en cinq points comportait plusieurs éléments, notamment de meilleurs modèles de dispersion atmosphérique et un processus décisionnel axé sur les risques pour faciliter la mise en œuvre de normes plus rigoureuses en matière de qualité de l'air[17]. Des progrès ont été réalisés relativement aux normes de qualité de l'air, parallèlement à l'adoption de nouvelles méthodes d'identification et de classement des substances par ordre de priorité et à l'actualisation des modèles de dispersion atmosphérique[18]. En février 2005, par exemple, le Ministère a affiché un projet de règlement sur la réduction des limites d'émissions permises pour la période 2007-2015 pour certains polluants à l'origine du smog dans sept secteurs industriels[19].

À la suite des audiences, le Ministère a fourni d'autres renseignements sur le plan de mise en œuvre, dont il est question dans la prochaine section.

Plan de mise en œuvre des normes de qualité de l'air[20]

La mise en œuvre de normes de qualité de l'air provinciales est au cœur du Plan d'assainissement de l'air annoncé le 21 juin 2004. Le plan comprend de nouvelles

normes de qualité de l'air pour les polluant nocifs, une mesure plus précise des émissions industrielles grâce à une meilleure technologie et l'emploi d'une méthode fondée sur les risques pour accélérer l'instauration des nouvelles normes de qualité de l'air.

Le plan de mise en œuvre propose de mettre à jour le cadre réglementaire actuel en fonction des normes de qualité de l'air, de remplacer les modèles de dispersion atmosphérique désuets par les modèles plus efficaces de la United States Environmental Protection Agency (US EPA), d'adopter un processus décisionnel axé sur le risque pour permettre l'élaboration de solutions en fonction des sites en ce qui a trait aux problèmes de mise en œuvre et de renforcer le caractère exécutoire. D'après le Ministère, des normes de qualité de l'air à jour, applicables et fondées sur des données scientifiques sont des outils essentiels pour protéger la qualité de l'air dans les collectivités et garantir une bonne qualité d'air pour l'ensemble de la population ontarienne.

Les composantes du plan provincial ont été affichées au registre environnemental aux fins de commentaires entre juin et octobre 2004. On y trouvait notamment ce qui suit : les modifications proposées au « Règlement 346 sur la pollution atmosphérique (général); de nouvelles normes pour 28 polluants; la directive proposée concernant la modélisation de la dispersion atmosphérique pour l'Ontario (« Air Dispersion Modelling Guideline for Ontario ») qui permettrait de déterminer avec une plus grande précision les effets des polluants sur la santé et l'environnement; la directive proposée concernant la mise en œuvre des normes de qualité de l'air en Ontario (« Guideline for the Implementation of Air Standards in Ontario ») visant à améliorer l'instauration de ces normes tout en tenant compte des risques posés aux collectivités, des questions techniques et des coûts pour l'industrie et de la transparence du processus.

En se fondant sur les résultats des consultations publiques, le Ministère a réévalué ses propositions et proposé de prolonger les périodes de mise en œuvre progressive des nouveaux modèles et des nouvelles normes, de procéder par étapes pour l'instauration des nouveaux modèles et des rapports de conformité en ciblant les principaux secteurs à risque élevé et d'alléger le fardeau pour les petites et moyennes entreprises en reportant en 2020 leur utilisation des nouveaux modèles de dispersion atmosphérique.

Le Ministère affiche présentement les éléments suivants au registre environnemental aux fins de consultation – *Directive pour les rapports sur le bilan des émissions et la modélisation de la dispersion* et *Révisions proposées aux critères de qualité de l'air ambiant fondés sur l'odeur et élaboration d'un cadre de politique en matière d'odeur*.

Méthode axée sur les risques

Le Comité s'est informé de la pertinence de prendre des décisions en matière d'énergie et des décisions connexes en matière d'environnement au moyen d'une méthode axée sur les risques[21]. On a fait remarquer que la province est dans une période très critique en ce qui a trait aux investissements dans le secteur de

l'énergie et qu'il est nécessaire de définir les risques et avantages pouvant découler de telles décisions.

L'Ontario envisage l'élaboration de programmes pour tous les secteurs économiques, parallèlement à l'imposition de plafonds dans le secteur de l'électricité[22]. L'accent est mis sur les installations ayant des émissions de plus de 1 000 tonnes d'oxydes d'azote par année et supérieures à 1 000 tonnes de dioxyde de soufre par année. Suivant ce point de référence, par exemple, les principaux pollueurs comprennent le secteur des produits chimiques et celui des pâtes et papiers[23].

Recommandations du Comité

Plan de mise en œuvre

Le plan de mise en œuvre des normes de qualité de l'air du Ministère propose une mise en œuvre par étapes des nouvelles normes afin de tenir compte comme il se doit des aspects économiques et techniques[24]. Le ministère propose également un processus décisionnel axé sur les risques pour permettre l'adoption de solutions en fonction des sites afin d'aider les entreprises à implanter les nouvelles normes[25].

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **1. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics de la progression de son plan de mise en œuvre des normes de qualité de l'air, en mettant l'accent sur les incidences à court terme et à long terme pour la qualité de l'air et les parties touchées.**
>
> **Le Comité demande que le Ministère transmette au Greffier du Comité une réponse par écrit à cette recommandation dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

Modèle de dispersion atmosphérique

Au moment de la vérification de 2004, le Ministère élaborait des lignes directrices pour la modélisation de la dispersion atmosphérique (« Directive de modélisation de la dispersion atmosphérique pour l'Ontario ») afin d'obtenir des mesures plus précises des effets sur la santé et sur l'environnement. Le Ministère a expliqué qu'il s'apprêtait à actualiser ces modèles et qu'il songeait à adopter les modèles de la United States Environmental Protection Agency (US EPA) qui permettent d'évaluer avec plus de précision les répercussions d'une installation sur l'environnement local[26]. Le Ministère a proposé une mise en œuvre progressive des nouveaux modèles de dispersion atmosphérique en ciblant les principaux secteurs à risque élevé et en reportant en 2020 l'utilisation des nouveaux modèles par les petites et moyennes entreprises.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **2. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics de la progression de son plan d'actualisation des modèles de dispersion atmosphérique de l'Ontario et de l'impact que la mise en œuvre progressive est censée avoir sur la qualité de l'air local pendant la période concernée.**
>
> **Le Comité demande que le Ministère transmette au Greffier du Comité une réponse par écrit à cette recommandation dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

3.3. Certificats d'autorisation

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, il faut obtenir un certificat d'autorisation pour rejeter un polluant dans l'environnement. Les certificats d'autorisation obligent légalement les pollueurs à respecter les lignes directrices du Ministère concernant la qualité de l'air ainsi que d'autres exigences en matière d'exploitation et de déclaration. Le vérificateur a passé en revue le processus de délivrance des certificats d'autorisation et constaté que les rapports nécessaires sur l'estimation des émissions sont bel et bien présentés par les requérants et analysés par le ministère avant la délivrance d'un certificat. Des points préoccupants ont toutefois été relevés en ce qui a trait à la gestion des dossiers du Ministère, plus précisément l'existence de renseignements désuets et incohérents, de dossiers incomplets et de retards dans le traitement des demandes.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère améliore ses systèmes d'information de sorte qu'une évaluation périodique axée sur les risques puisse être effectuée au sujet de tous les certificats d'autorisation, dans le but de déterminer dans quelle mesure chaque certificat doit être mis à jour pour concorder avec les changements importants apportés aux lignes directrices sur la qualité de l'air, qu'il produise une liste de contrôle destinée à s'assurer que tous les certificats nouveaux et mis à jour comprennent les dispositions normalisées sur la conformité aux règlements, aux lignes directrices, aux politiques gouvernementales et aux autres exigences et qu'il renforce les procédures de traitement des demandes en temps opportun.

Le Ministère a répondu au rapport de vérification en 2004 en prenant les engagements suivants :

- élaborer une méthode de gestion du rendement axée sur les risques pour la délivrance des autorisations;
- s'inspirer de la méthode de gestion du rendement axée sur les risques utilisée pour les inspections (obligation de regrouper les différents éléments visés par

les règlements en différentes catégories de risques) en mettant l'accent sur les demandes à risque élevé;

- établir un processus d'autorisation comportant un examen des secteurs présentant un risque élevé;
- améliorer les systèmes d'information;
- élaborer une liste de contrôle pour aider les examinateurs du Ministère à s'assurer, par exemple, que les certificats d'autorisation comprennent des dispositions pertinentes concernant la conformité aux règlements, aux lignes directrices et aux politiques gouvernementales.

Audiences du Comité

Méthode de gestion axée sur les risques

Le Ministère élabore une méthode de gestion du rendement axée sur les risques pour la délivrance des autorisations[27]. On regroupera ainsi les différents éléments visés par les règlements en catégories de risques et on établira un processus d'autorisation accompagné d'un examen ciblant les secteurs présentant un risque élevé[28]. Les secteurs posant le plus grand risque comprennent les industries de la métallurgie, des produits chimiques et des pâtes et papiers[29]. Le Ministère reconnaît qu'une méthode axée sur les risques pour la délivrance et la mise à jour des certificats nécessite une amélioration des systèmes d'information.

Un certain nombre de projets pilotes ont été mis sur pied et le Ministère a instauré plusieurs mesures internes axées sur le risque pour favoriser la conformité. Le cadre actuel se compose des éléments d'inspection suivants[30] :

- L'unité responsable de l'inspection des secteurs et de l'application – faisant partie intégrante de l'équipe d'intervention spéciale, cette unité mène des inspections axées sur les secteurs présentant un risque élevé en mettant l'accent sur les récidivistes et les responsables d'infractions flagrantes (p. ex., certaines industries pétrochimiques).
- Inspections de district – au cours de l'exercice 2004-2005, le Ministère a adopté une approche axée sur les risques pour les inspections de district et il poursuit cette initiative au rythme de l'analyse des résultats des inspections.

Le Ministère reconnaît que la conformité pose des défis aux industries et aux petites entreprises, notamment sur le plan des coûts[31]. Parallèlement aux efforts de collaboration déployés par le Ministère avec les associations sectorielles dans le cadre de séminaires, le Comité met en relief la nécessité d'aider le secteur privé à réaliser des avantages opérationnels, plus précisément d'atteindre l'efficacité énergétique à l'aide de la technologie disponible[32].

Gestion des certificats

Le Comité s'informe à propos des anciens certificats qui pourraient être désuets à cause de changements opérationnels ou technologiques. La question est de savoir si un certificat est à jour et si l'entreprise respecte la loi. Au moment du

renouvellement ou de la modification des certificats, ceux-ci font l'objet d'une vérification fondée sur les protocoles et les procédures du Ministère :

- les protocoles ministériels font en sorte que les certificats d'autorisation mis à jour incorporent les normes et les procédures environnementales en vigueur et les normes actualisées du Ministère;
- les normes et les procédures sont affichées au registre environnemental pour garantir que les différents éléments visés par les règlements sont informés des exigences officielles du Ministère;
- pour faciliter l'application de la loi, le Ministère a élaboré des « modalités » types à inclure dans tous les certificats d'autorisation, aux fins de cohérence des normes et de la formulation;
- une liste de contrôle du Ministère facilite l'application du protocole (modalités) pour garantir l'uniformité des mesures pour tous les certificats;
- le Programme d'intervention par le personnel de terrain du Ministère garantit que la Direction des évaluations et des autorisations environnementales, à la suite de l'inspection d'une installation, est avisée de la nécessité de mettre à jour un certificat ou d'en délivrer un nouveau.

En plus des mesures susmentionnées, le suivi peut déclencher une réduction à la suite de l'inspection par l'équipe d'intervention spéciale des secteurs à risque (domaines présentant un risque pour la santé ou l'environnement) et/ou le dépôt d'un rapport de pollution accidentelle auprès d'un bureau de district à l'intention de l'équipe d'intervention spéciale ou du Centre d'intervention en cas de déversement du Ministère. Bon an mal an, le Ministère traite environ 8 000 certificats nouveaux ou mis à jour[33].

Recommandation du Comité

Méthode axée sur les risques

L'engagement à l'égard de l'élaboration d'une méthode de gestion du rendement axée sur les risques pour la délivrance des certificats d'autorisation s'inscrit dans la recommandation du vérificateur. Les éléments nécessaires à l'égard desquels le Ministère s'est engagé comprennent la mise au point d'une méthode de gestion du rendement axée sur les risques pour les inspections, un examen des secteurs présentant un risque élevé, l'amélioration des systèmes d'information et l'élaboration d'une liste de contrôle pour faciliter l'examen ministériel.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **3. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics de la mise en œuvre de sa méthode de gestion du rendement axée sur les risques pour la délivrance des certificats d'autorisation. Dans son rapport, le Ministère traitera d'éléments tels que l'examen des secteurs présentant un risque élevé, l'amélioration**

des systèmes d'information et l'examen ministériel des certificats d'autorisation.

Le Comité demande que le Ministère transmette au Greffier du Comité une réponse par écrit à cette recommandation dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

4. Surveillance de la qualité de l'air

4.1. Indice de la qualité de l'air

L'indice de la qualité de l'air (IQA) donne une évaluation de la qualité de l'air extérieur en fonction de cinq catégories fondées sur le niveau de six polluants atmosphériques (p. ex., le monoxyde de carbone, l'ozone troposphérique) et une mesure de la concentration convertie en une valeur IQA.

Afin de mieux informer le public au sujet des risques pour la santé associés à la pollution de l'air, de sorte que les personnes vulnérables puissent prendre des mesures de précaution, le vérificateur a recommandé au ministère de revoir le processus de l'indice de la qualité de l'air (IQA) et d'envisager les mesures suivantes : réviser les indications descriptives de sorte que, pour tous les polluants mesurés, l'indication d'une qualité de l'air mauvaise soit signalée dès que la norme est dépassée; adjoindre les incidences cumulatives sur la santé associées à une exposition simultanée aux nombreux polluants; réexaminer les normes concernant chaque polluant de l'IQA et faire appel aux derniers développements en science de la santé au sujet des effets des aérocontaminants.

Le Ministère a répondu à cette recommandation en procédant à l'examen des indications descriptives de l'IQA de la province pour remédier à la question des seuils inadéquats et de leur rapport avec les normes de qualité de l'air du Ministère et/ou du gouvernement fédéral. En outre, le Ministère participe à l'élaboration d'un nouvel indice national de la qualité de l'air axé sur la santé, qui prendra en compte les incidences cumulatives sur la santé associées à l'exposition à des polluants multiples.

Audiences du Comité

Le Comité s'est concentré sur plusieurs aspects connexes, notamment le fondement scientifique de la surveillance et de la mesure des polluants, la pollution transfrontalière et l'impact de la qualité de l'air sur la santé.

Surveillance, modélisation et mesure de la qualité de l'air

Le Ministère a indiqué que l'IQA de la province représente la fine pointe en matière de surveillance et de déclaration et qu'il envisage par ailleurs d'améliorer sa technologie de surveillance et ses indications descriptives[34]. Parallèlement à

ces initiatives, le Ministère s'est engagé à revoir les seuils en rapport avec les normes de qualité de l'air[35].

Facteurs régionaux et qualité de l'air

Le Comité a remarqué que le bassin atmosphérique de l'Ontario et des États frontaliers et les incidences de la pollution transfrontalière ont beaucoup de répercussions sur la qualité de l'air[36]. De nombreux éléments contribuent à la qualité de l'air, notamment les centrales thermiques, la circulation des véhicules et le transport atmosphérique transfrontalier[37]. De plus, les jours où la qualité de l'air est médiocre sont associés à certaines conditions atmosphériques qui se déplacent en général des États-Unis vers le sud-ouest[38]. Des normes pancanadiennes ont été élaborées, mais il faut prendre en compte les conditions atmosphériques générales lorsqu'on examine les incidences sur la santé[39].

Études et efforts concertés sur la qualité de l'air

La méthode de mesure de la qualité de l'air a posé des difficultés quant à la définition exacte des problèmes de qualité de l'air[40]. Des études ont été menées pour examiner les initiatives associées à certains États et à leurs politiques dans le cadre de l'élaboration de pratiques exemplaires[41]. Voici d'autres initiatives :

- l'élaboration d'un indice national de la qualité de l'air axé sur la santé;
- des accords internationaux régissant la collecte de données par l'intermédiaire d'Environnement Canada;
- un projet pilote sur le bassin atmosphérique du sud-ouest de l'Ontario[42];
- la participation provinciale dans le cadre de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air à l'orientation et aux engagements stratégiques[43];
- une initiative fédérale-provinciale avec des organismes non gouvernementaux et des chercheurs pour mettre au point un meilleur indice pour mesurer et indiquer la qualité de l'air[44].

La province surveille les normes dans les autres compétences et revoit ses normes au fil de l'évolution de la science. Par exemple, l'Ontario examine les études actuelles de Santé Canada ainsi que les normes et les technologies d'autres compétences, telles que l'Union européenne[45].

Qualité de l'air et santé

La qualité de l'air est essentielle à la santé. Le Comité est préoccupé par le pourcentage élevé de cas d'hospitalisation et de décès prématurés imputables à la pollution atmosphérique. Dans le cas de Toronto, des problèmes de santé peuvent survenir même quand l'indice de qualité de l'air indique bon ou très bon[46]. Le Ministère a pris plusieurs mesures à cet égard :

- dans le contexte fédéral-provincial, le Ministère incorporera les meilleures données scientifiques qui soient dans ses avertissements destinés au public;

- le Ministère collabore avec le médecin hygiéniste en chef et intégrera les nouvelles connaissances pour aviser les résidents des mesures de protection requises;
- le Ministère a incorporé les particules à l'indice provincial;
- le Ministère participe au processus d'examen fédéral qui vise à mettre au point un nouvel indice pour mesurer la qualité de l'air (conformément à ce qui est mentionné dans le présent rapport).

Recommandation du Comité

Amélioration de l'indice de la qualité de l'air

Conformément à ce qui est indiqué précédemment, une initiative fédérale-provinciale, avec des organismes non gouvernementaux et des chercheurs, met au point un indice plus efficace pour mesurer et indiquer la qualité de l'air.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **4. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics sur l'élaboration d'un nouvel indice de la qualité de l'air; dans son rapport, le Ministère fournit des précisions sur la progression des recherches et indique la date de mise en œuvre possible.**
>
> **Le Comité demande que le Ministère transmette au Greffier du Comité une réponse par écrit à cette recommandation dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

4.2. Programme d'échange des droits d'émission

Le Ministère a instauré le programme d'échange des droits d'émission, lequel établit un plafond quant aux émissions totales de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote des centrales électriques qui font brûler du charbon et du gaz naturel. Le programme permet à chaque pollueur de produire une certaine quantité d'émissions; la somme des droits d'émission accordés correspond à l'objectif de la province en matière d'émissions. Le programme autorise la vente des droits d'émission non utilisés à d'autres entreprises qui, dans certains cas, peuvent estimer qu'il est plus avantageux financièrement d'acheter des droits que d'investir dans une technologie de réduction des émissions.

Le vérificateur a remarqué que la limite d'émissions de dioxyde de soufre en 2002 avait été fixée à un niveau qui était 25 % plus élevé que les émissions moyennes produites par le secteur de l'électricité au cours des dix années précédentes. Par conséquent, jusqu'en 2007, les pollueurs pourraient rejeter une plus grande

quantité de dioxyde de soufre qu'auparavant, tout en respectant le niveau cible du Ministère.

La limite d'émission fixée pour les oxydes d'azote en 2002 était de 36 kilotonnes, soit 32 % de moins que les émissions estimatives pour 2001. Ontario Power Generation Inc. s'est vu accorder des crédits de réduction des émissions pour les mesures prises en ce sens avant le lancement du programme. L'application des crédits accordés pour les années antérieures a fait en sorte que le secteur de l'électricité a pu dépasser la limite des émissions d'oxydes d'azote en 2002 et en 2003.

Afin d'aider à réduire les émissions totales d'oxydes d'azote et d'anhydride sulfureux et pour assurer un air plus propre, des pluies acides et un smog moindres, le vérificateur a recommandé que le ministère envisage de fixer des limites d'émission efficaces en ce qui concerne l'anhydride sulfureux (autrement dit des limites qui sont inférieures aux niveaux d'émission actuels), d'imposer des limites quant à l'utilisation excessive des crédits d'émission et d'imposer des limites d'émission à d'autres secteurs qui rejettent des quantités importantes d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote.

Dans sa réponse, le Ministère a indiqué qu'il continuerait de se pencher sur les possibilités d'amélioration du programme d'échange des droits d'émission afin de garantir une protection rigoureuse de l'environnement au moyen de plafonds d'émissions et de mesures incitant à réduire les émissions. Le Ministère évalue les programmes de réduction des émissions et, le 21 juin 2004, il a proposé d'élargir l'application des règlements relatifs aux limites d'émission à sept secteurs industriels en plus de celui de l'électricité.

Audiences du Comité

Administration du programme

Le plan de réduction des émissions industrielles proposé est au cœur du Plan d'assainissement de l'air annoncé le 21 juin 2004. Le Ministère s'est engagé à améliorer le programme d'échange des droits d'émission en ajustant les plafonds d'émissions et les mesures d'incitation pour éviter l'utilisation abusive des crédits. Le cadre réglementaire prévoit des ajustements continuels des émissions autorisées en vertu du programme, et la poursuite de la réduction des plafonds ou des droits d'émission par la réglementation actuelle. Le Ministère évalue tous les ans ses programmes de réduction des émissions et prévoit des réductions substantielles des plafonds d'émissions en 2007[47]. Conformément à ce qui a été indiqué, le Ministère a proposé en 2004 d'élargir l'application des règlements relatifs aux limites d'émission à des secteurs industriels précis, dont des pollueurs qui rejettent d'importantes quantités de dioxyde de soufre[48]. Un projet de règlement qui établit des plafonds d'émissions a été affiché[49].

Gestion des limites sectorielles

Le Ministère a confirmé que lorsque le gouvernement établit une limite sectorielle et accorde un certain nombre de droits d'émission à une installation, celle-ci a le

droit d'acheter des droits d'émission ou des crédits auprès d'autres pollueurs. Toutefois, les crédits sont accordés uniquement s'il est prouvé que ce pollueur a réduit ses émissions[50]. Par ailleurs, le Ministère établit des émissions de base pour une installation ou un procédé et, à la suite de l'implantation d'une nouvelle technologie, il s'assure au moyen d'un contrôle qu'il y a eu des réductions du niveau global d'émissions[51]. Par exemple, la réglementation du secteur de l'électricité est la suivante :

> …la réglementation des émissions du secteur de l'électricité impose de nouvelles obligations aux installations assujetties à un plafond. Elle ne les soustrait à aucune autre de leurs obligations. Donc qu'il s'agisse d'une centrale thermique alimentée au charbon qui est actuellement assujettie à un plafond ou d'un projet visant à imposer un plafond à des installations du secteur des pâtes et papiers, ce règlement ne soustrait l'installation à aucun autre règlement ni aucune autre obligation auxquels elle doit être assujettie. Si l'installation, en vertu d'une ordonnance de contrôle ou d'un certificat d'autorisation, doit prendre certaines mesures, réduire ses émissions ou atteindre certaines normes, ces normes ne seront aucunement touchées par le règlement sur l'échange des droits d'émission[52].

Le Ministère a expliqué qu'il est possible de vendre un crédit à un pollueur assujetti à un plafond; il s'agit toutefois d'une approche à court terme puisqu'il y a un avantage financier pour les pollueurs à réduire les émissions et à éviter ainsi ce coût[53]. Le système de crédit repose sur les réductions totales : par exemple, si l'installation réduit ses émissions de 100 unités, elle obtient un crédit de 90 unités sur une échelle décroissante[54]. Les limites d'émission de chaque secteur seraient réexaminées au fil du temps, le Ministère prenant en compte le contrôle de l'écoulement, quand le nombre de droits d'émission mis en réserve dépasse un certain seuil[55].

Participation américaine aux crédits

Un point qui préoccupe le Comité est de savoir si les centrales américaines alimentées au charbon pourraient acheter des crédits ontariens[56]. Le Ministère a expliqué que les États-Unis ne reconnaissent pas les crédits ontariens accordés en vertu du Règlement 397. Il s'ensuit que les entreprises ne sont pas relevées de leurs obligations aux États-Unis dans le cadre d'un système d'échange de droits d'émission[57]. Le Ministère a toutefois confirmé qu'il a envisagé d'intégrer les systèmes d'échange des droits d'émission avec les États-Unis comme prévu dans l'annexe sur l'ozone à l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air[58]. Le gouvernement fédéral examine s'il est pertinent sur le plan environnemental d'autoriser l'échange de droits d'émission transfrontaliers[59].

Mise à jour sur le plan de réduction des émissions industrielles[60]

Le plan prévoit l'application des limites d'émissions d'oxydes d'azote et de dioxyde de soufre à d'autres secteurs industriels et de rendre ainsi ces limites plus rigoureuses au cours des années ultérieures. Plus précisément, le plan propose des plafonds d'émission de ces substances pour les années 2006, 2007, 2010 et 2015 afin de réduire le smog et les pluies acides découlant des émissions du secteur industriel.

En février 2005, le Ministère a affiché la décision relative au plan de réduction des émissions industrielles (Plan d'assainissement de l'air visant les industries) proposé le 21 juin 2004 faisant état d'un projet de règlement. En février 2005 également, le projet de règlement « Émissions industrielles – Oxydes d'azote et dioxyde de soufre » a été affiché au registre environnemental (numéro d'enregistrement RA05E0002) aux fins de commentaires. Le projet de règlement établit des plafonds d'émissions industrielles d'ici 2015 et au delà. D'autres règlements devaient être modifiés pour exiger la déclaration des oxydes d'azote au titre du dioxyde d'azote. La modification du règlement sur l'électricité relatif à l'échange de droits d'émission permettrait de soustraire les émissions résultant de la cogénération aux exigences du plan de réduction des émissions industrielles, mais les émissions seraient assujetties au Règlement de l'Ontario 397/01.

Recommandation du Comité

Élargissement de l'application des règlements sur les limites d'émission

Le Comité a remarqué l'engagement pris par le Ministère en juin 2004 de poursuivre l'évaluation des programmes de réduction des émissions. En 2005, le Ministère a affiché les décisions sur les modifications réglementaires proposées dans le cadre du plan de réduction des émissions industrielles. Il a également proposé d'élargir l'application des règlements relatifs aux limites d'émission à sept secteurs industriels (dont des pollueurs qui rejettent d'importantes quantités d'anhydrides sulfureux) en plus du secteur de l'électricité.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **5. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics sur son engagement d'élargir le plan de réduction des émissions industrielles, en particulier sur la réglementation proposée des limites d'émission (2005), et sur la progression de son projet d'inclure dans le plan les secteurs industriels qui sont des pollueurs qui rejettent d'importantes quantités d'anhydride sulfureux.**
>
> **Le Comité demande que le Ministère transmette au Greffier du Comité une réponse par écrit à cette recommandation dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

4.3. Programme Air pur

Le programme Air pur a pour objet d'aider à réduire les émissions des véhicules routiers. Chaque véhicule reçoit un certificat d'émission portant un numéro unique, qui est exigé pour le renouvellement de la plaque d'immatriculation. Des fournisseurs du secteur privé exécutent différentes fonctions pour le compte du Ministère, notamment la vérification des installations Air pur pour s'assurer que le matériel de test fonctionne correctement.

Le vérificateur a relevé plusieurs problèmes administratifs concernant des questions comme les taux d'échec des véhicules aux tests, l'utilisation abusive des autorisations conditionnelles, les méthodes de test des véhicules, les données égarées et l'utilisation de certificats en double pour le renouvellement des plaques d'immatriculation.

Afin de préserver l'intégrité du programme Air pur et de favoriser un air plus propre et un environnement plus sain par une réduction de la pollution provenant des véhicules à moteur, le vérificateur a recommandé que le ministère envisage de tester les véhicules de 20 ans et plus, comme c'est le cas pour les programmes semblables de la plupart des autres compétences, qu'il restreigne l'offre d'autorisations conditionnelles aux véhicules légers, qu'il fasse un suivi auprès de l'installation d'essais responsable, dans les cas où des tests d'émission incorrects sont effectués et qu'il programme le système informatique de façon à rejeter les certificats d'émission en double, de sorte qu'ils ne soient pas acceptés en vue du renouvellement de plaques d'immatriculation.

Dans sa réponse au rapport de vérification en 2004, le Ministère a abordé les préoccupations exprimées par le vérificateur relativement aux coûts de réparation, à l'utilisation abusive des autorisations conditionnelles et aux certificats en double.

Audiences du Comité

Initiatives ministérielles

Le Ministère a énuméré un certain nombre de mesures qu'il a prises pour remédier aux problèmes relevés au cours de la vérification, notamment[61] :

- en août 2004, le Ministère a rappelé aux responsables de toutes les installations le processus normalisé pour les tests d'émission ainsi que les conséquences de la conformité;
- la mise en œuvre d'un rapport quotidien des écarts et d'un processus de suivi destiné à déterminer les installations dont les dossiers de test révèlent une utilisation pouvant s'avérer incorrecte des méthodes de test. Des lignes directrices à l'intention des inspecteurs aident à déterminer les véhicules qui ne peuvent pas être testés en toute sécurité à l'aide du dynamomètre;
- instauration de procédures d'assurance de la qualité afin d'assurer la constance des tests, et vérification des installations;

- mise en œuvre de procédures revues (les procédures de validation repèrent toute utilisation précédente d'un certificat (d'après son numéro) et interdisent d'effectuer une opération) pour remédier à l'utilisation inappropriée de certificats en double et signaler les incidents à la Direction des enquêtes et de l'application des lois du Ministère.

Examen du programme

Le Ministère a entrepris un examen du programme pour étudier les options d'un point de vue scientifique, en mettant l'accent sur la technologie utilisée dans le contrôle des émissions de véhicule[62]. L'examen comprend une évaluation du programme réalisée par un expert-conseil et portant sur la qualité de l'air et les questions connexes; l'étude des pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres compétences; une évaluation des coûts et des avantages du programme ainsi que de son efficacité globale; la détermination des forces et des faiblesses des composantes et des paramètres actuels du programme; l'examen des années modèles assujetties aux tests; l'utilisation des autorisations conditionnelles et le programme de conformité[63]. Le rapport d'examen doit être remis à l'été 2005.

Réparation des dispositifs antipollution et autorisations conditionnelles

Dans sa réponse de 2004 au rapport de vérification, le Ministère a indiqué que la limite des coûts de réparation avait été augmentée à 450 $. Cet ajustement permet aux propriétaires de véhicule de reporter à plus tard la réparation du dispositif antipollution dont le coût est supérieur à cette limite et d'obtenir une autorisation conditionnelle en vue du renouvellement de la plaque d'immatriculation. La limite permet de s'assurer que les défaillances des dispositifs antipollution sont repérées et, d'après le Ministère, l'augmentation de la limite des coûts fera en sorte qu'un plus grand nombre de véhicules feront l'objet de réparations complètes. Le Ministère a souligné que le nombre de plaintes reçues en 2003 relativement aux tests et aux réparations était minime ce qui, selon lui, est une indication positive du service offert à la clientèle[64].

Dans sa réponse initiale au rapport de vérification, le Ministère a indiqué qu'il renforcerait la conformité en raison des incidents qui sont survenus (on avait accordé des autorisations conditionnelles à des véhicules lourds). Le Ministère s'est engagé à remédier à la situation dans le cadre du programme d'assurance de la qualité.

Recommandation du Comité

Examen du programme Air pur (2005)

Le Ministère a entrepris un examen du programme pour revoir la technologie utilisée dans le contrôle des émissions de véhicule. Le rapport d'examen est attendu au milieu de 2005[65]. L'examen donnera une évaluation complète du programme et mettra l'accent sur des questions telles que les pratiques exemplaires, les coûts et les avantages, les composantes et les paramètres du programme, les années modèles assujetties aux tests et l'utilisation des autorisations conditionnelles[66].

Le Comité recommande donc ce qui suit :

6. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics sur les résultats de l'examen du programme; il présentera notamment ses constatations ainsi que les mesures correctives apportées ou prévues, accompagnées d'un calendrier de mise en œuvre.

Le Comité demande que le Ministère transmette au Greffier du Comité une réponse par écrit à cette recommandation dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

4.4. Unité de contrôle des émissions de véhicules

L'Unité de contrôle des émissions de véhicules du Ministère assure l'application sur la route des normes sur les émissions des véhicules. La Patrouille anti-smog inspecte les véhicules et impose des amendes dans le cas de l'échec à un test d'émission ou pour les véhicules qui sont munis d'un dispositif antipollution modifié ou qui sont dépourvus d'un dispositif antipollution. Le vérificateur est arrivé à la conclusion que l'Unité était en mesure de repérer les véhicules non conformes et de leur imposer des contraventions, mais a toutefois relevé les préoccupations suivantes :

- l'objectif de rendement de l'Unité en matière d'inspections au cours de l'exercice 2003-2004 était beaucoup trop bas;
- aucun des conducteurs de véhicule auxquels on avait donné une contravention pour émissions excessives ou en raison d'un dispositif antipollution modifié n'avait été obligé de prendre des mesures correctives;
- la Patrouille anti-smog et les autres employés du Ministère ne sont pas tenus de faire un suivi des infractions pour s'assurer que les problèmes relevés au cours des inspections ont été réglés.

Afin de renforcer l'efficacité de l'Unité de contrôle des émissions de véhicules quant à la réduction des polluants atmosphériques en vue de la protection de la santé humaine et de l'environnement, le vérificateur a recommandé que le ministère revoie le nombre d'inspections à effectuer chaque année et établisse des objectifs davantage productifs à cet égard, et qu'il fasse le suivi au sujet des infractions afin de s'assurer que les véhicules dotés d'un dispositif antipollution défectueux ou dépourvus de dispositif antipollution font l'objet de mesures correctives ou de réparations.

Dans sa réponse au rapport de vérification en 2004, le Ministère a indiqué qu'il avait pris un certain nombre de mesures. Au cours de l'exercice 2004-2005, il a adopté une approche sectorielle axée sur les risques en plus de rehausser l'objectif

quant au nombre d'inspections à effectuer. De nouveaux outils en rapport avec la conformité ont été adoptés (p. ex., ordonnances de réparation ou ordonnances d'un agent provincial, messages d'avertissement et contraventions), accompagnés d'un guide sur leur utilisation, et un protocole de suivi a été élaboré et mis en œuvre en mars 2004. Le Ministère a également apporté des améliorations au système d'information sur les inspections et le suivi de la conformité en 2004, qu'il comptait terminer en mars 2005, pour faciliter le suivi des activités d'application exécutées par les inspecteurs de l'Unité.

Audiences du Comité

Patrouille anti-smog et budget

La Patrouille n'a pas été en mesure d'assurer le suivi de tous les contrevenants pour garantir que les mesures nécessaires avaient été prises pour corriger les émissions de véhicules[67]. Le Comité s'est informé du budget du Ministère et a demandé s'il était en mesure de remplir son mandat[68].

Le budget du Ministère est divisé en quatre enveloppes, dont l'une pour l'assainissement de l'air. Le budget actuel de cette composante est de 50,8 millions de dollars, soit 16 % du budget total du Ministère[69]. Au cours des cinq dernières années, le budget du Ministère a augmenté de façon progressive[70]. Le Ministère affecte les ressources aux différentes fonctions telles que la Patrouille anti-smog[71] en tenant compte de l'évaluation des risques – cibler la conformité dans les domaines posant le plus grand risque en ayant comme objectif d'obtenir un rendement optimal sur le plan de l'environnement[72]. Plus précisément, le Ministère cible les secteurs posant le plus grand risque en concentrant les ressources d'inspection dans les domaines les plus susceptibles d'améliorer la qualité de l'air[73].

Options en matière de programme

Le Ministère étudie différentes options pour réaliser des économies, notamment des gains d'efficacité dans la gestion des ressources et de la chaîne d'approvisionnement pour faire en sorte de réaliser des économies sur le plan de la passation de marchés par l'intermédiaire du Bureau des services communs de l'Ontario[74]. Le Ministère se penche en outre sur un programme de transformation dans lequel il pourrait améliorer le recouvrement des coûts des services en partageant les responsabilités avec des partenaires. D'autres moyens pourraient être mis à contribution en amont, par exemple, des programmes de sensibilisation[75].

Recommandation du Comité

Système d'information sur les inspections et le suivi de la conformité

Le suivi effectué par les inspecteurs de l'Unité posait un problème et pour y remédier le Ministère a prévu d'apporter des améliorations au système d'information sur les inspections et le suivi de la conformité, qu'il prévoyait terminer en mars 2005. Le Ministère a déclaré en mai 2005 que ces améliorations, qui concernent également l'Unité de contrôle des émissions de véhicules, avaient été apportées. Il est maintenant possible d'effectuer un suivi électronique des

activités concernant la délivrance et la conformité relativement à toutes les ordonnances émises par les agents provinciaux, ce qui renforce par le fait même la conformité[76].

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **7. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics des plans d'amélioration du processus d'inspection et de conformité, en fournissant des détails sur les améliorations prévues des activités d'application, les plans d'affectation des ressources pour les inspecteurs de l'Unité et un calendrier de mise en œuvre. Le Ministère conserve également, aux fins de supervision et de planification par la direction, des dossiers électroniques détaillés sur ses activités de suivi de la conformité.**
>
> **Le Comité demande que le Ministère transmette au Greffier du Comité une réponse par écrit à cette recommandation dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

5. Respect des lois et de la politique du Ministère

5.1. Inspections concernant la pollution de l'air

Le Ministère inspecte les installations qui rejettent des contaminants dans l'air afin d'assurer le respect des lois, de la politique ministérielle ainsi que des modalités des certificats d'autorisation. Il ne disposait pas toutefois d'une méthode officielle axée sur les risques pour déterminer les installations à inspecter et il ne faisait pas de distinction entre ses inspections proactives et les inspections réactives effectuées à la suite d'une plainte. Plusieurs problèmes ont été relevés :

- l'absence de rapports d'inspection détaillés;
- l'absence d'un processus de sélection axée sur les risques;
- les inspecteurs ne vérifiaient pas la concentration des contaminants dans l'air;
- les équipes mobiles du Ministère responsables du contrôle de la pollution atmosphérique n'avaient été utilisées que pendant 20 % des jours ouvrables durant la saison de pointe en 2003 et elles mettaient du temps à produire leurs rapports.

Afin de s'assurer que les responsables des inspections des installations qui rejettent des aérocontaminants appliquent efficacement les lois environnementales, la politique ministérielle et les modalités des certificats d'autorisation, et que ces inspections contribuent à protéger la santé humaine et l'environnement, le vérificateur a recommandé que le ministère :

- adopte une méthode officielle axée sur les risques pour la sélection des installations à inspecter;

- fasse la distinction entre les inspections proactives et les inspections réactives dans les rapports sur les résultats des inspections;
- fasse davantage appel aux équipes mobiles de contrôle de la pollution atmosphérique et accélère la production des rapports sur les résultats à cet égard.

En réponse au rapport de vérification en 2004, le Ministère a mis en œuvre pour les inspections une méthode officielle axée sur les risques ainsi que des procédures visant à faire la distinction entre les inspections proactives et les inspections réactives dans les systèmes internes de suivi. Le Ministère convient qu'il est nécessaire d'accroître l'utilisation de ses équipes mobiles de contrôle de la pollution atmosphérique et d'accélérer la production des rapports sur les résultats.

Audiences du Comité

Inspections axées sur les risques

Le Ministère a mené un projet pilote d'inspection axée sur les risques en 2003-2004. À la suite de ce projet, il a adopté pour les inspections une méthode officielle axée sur les risques en 2004-2005. Il prévoit de peaufiner cette méthode au cours des prochaines années[77].

Le Ministère a augmenté le nombre d'inspections proactives et élargi l'utilisation des évaluations du risque pour toutes les inspections menées dans les districts et par la Patrouille anti-smog[78]. Par exemple, les statistiques de la Division des opérations pour les inspections proactives indiquent une augmentation à ce titre entre les exercices 1998-1999 et 2003-2004, soit de 4 552 à 15 036 inspections.

Recommandation du Comité

Équipe mobile de contrôle de la pollution atmosphérique

Le Ministère a reconnu la nécessité de faire davantage appel aux équipes mobiles de contrôle de la pollution atmosphérique. Le Comité est arrivé à la conclusion que ces équipes sont une composante essentielle des inspections relatives à la pollution de l'air pour assurer un rapport et un suivi en temps opportun.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

8. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics de la progression de son engagement de faire davantage appel aux équipes mobiles de contrôle de la pollution atmosphérique et d'accélérer la production des rapports d'inspection.

Le Comité demande que le Ministère transmette au Greffier du Comité une réponse par écrit à cette recommandation dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

5.2. Inspections de l'équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT)

L'équipe d'intervention spéciale effectue des inspections complémentaires à celles des bureaux de district du Ministère en inspectant les secteurs industriels à l'échelle de la province (p. ex., les installations comportant des déchets dangereux). Les inspections sont fondées sur une évaluation du risque d'après les antécédents du secteur en matière de non-conformité et la possibilité d'incidences graves sur la santé humaine et l'environnement.

En cas de non-conformité, les inspecteurs de l'équipe d'intervention spéciale disposent d'un certain nombre de pouvoirs de contrainte, notamment saisir des biens et interdire l'accès aux sites contaminés et délivrer une ordonnance exigeant le règlement du problème de non-conformité. Les inspecteurs de l'équipe d'intervention spéciale passent en revue les installations et relèvent les cas de non-conformité aux lois et aux règlements sur le plan de la qualité de l'air, les problèmes administratifs et d'autres lacunes qui pourraient avoir des incidences nocives sur la santé humaine et l'environnement.

Le vérificateur a choisi un échantillon des inspections qui avaient donné lieu à la délivrance d'une ordonnance de conformité. En vertu de ces ordonnances, un certain nombre de mesures correctives devaient être prises, mais les ordonnances n'avaient pas toutes été respectées. L'équipe d'intervention spéciale a signalé des taux de non-conformité de plus de 70 % relativement aux installations inspectées. À long terme, l'équipe prévoit d'inspecter à nouveau les secteurs afin de comparer les taux de conformité à ceux de la série d'inspections initiales des secteurs. Le vérificateur a remarqué que les inspections effectuées par l'équipe d'intervention spéciale du Ministère avaient permis de repérer de nombreuses installations non conformes à la loi et aux règlements; un renforcement des procédures de suivi s'imposait cependant pour s'assurer que les problèmes relevés sont corrigés.

Afin de renforcer les efforts de l'équipe d'intervention spéciale de l'Ontario (SWAT) visant la réduction des dangers de la pollution de l'air pour l'environnement et la santé humaine, le vérificateur a recommandé que le ministère exige des installations qui reçoivent une ordonnance de conformité qu'elles fassent rapport au sujet de toutes les mesures prises pour remédier à la situation de non-conformité, qu'il passe en revue les méthodes de saisie afin de garantir l'exactitude de sa base de données concernant les inspections et qu'il améliore les rapports sur les résultats du programme en évaluant périodiquement les répercussions directes des actions de l'équipe sur la réduction des émissions.

La méthode de fonctionnement normalisée relativement à la conformité consiste à exiger que le propriétaire d'une installation confirme que le travail demandé a été effectué, et à vérifier les rapports reçus afin de déterminer les progrès réalisés pour atteindre la conformité intégrale. Le Ministère a pris les engagements suivants en 2004 :

- passer en revue les méthodes de fonctionnement normalisées ainsi que les dossiers d'inspection actuels afin de s'assurer que les méthodes sont respectées et qu'on effectue un suivi au sujet de la conformité;
- évaluer l'entrée des données dans le système d'information afin de garantir la qualité, l'exactitude et l'intégrité des données et corriger les lacunes repérées;
- assurer une surveillance étroite de la qualité des données dans le cadre des pratiques administratives en vigueur grâce aux améliorations apportées au système, pour être mieux en mesure de vérifier les progrès réalisés quant à la conformité et à l'exactitude des données;
- élaborer des mesures du rendement axées sur les résultats et promouvoir leur utilisation dans les programmes d'inspection.

Audiences du Comité

Efficacité du programme

L'efficacité de l'équipe se mesure d'après le nombre de secteurs sélectionnés en vue d'une inspection et le nombre d'inspections effectuées[79]. Le Ministère a précisé qu'il ne mesurait pas l'efficacité de l'équipe d'après les répercussions des inspections sur l'environnement[80].

Examen des méthodes de fonctionnement

En 2004, l'équipe d'intervention spéciale s'est engagée à examiner ses méthodes de fonctionnement ainsi que ses dossiers d'inspection actuels afin de s'assurer que les méthodes sont respectées et qu'on effectue un suivi au sujet de la conformité. Au cours des audiences, le Ministère a confirmé que cet examen était en cours.

L'équipe d'intervention spéciale évaluera les données entrées dans le système afin d'en assurer la qualité, l'exactitude et l'intégrité et corrigera toutes les lacunes relevées; ces améliorations lui permettront d'assurer une meilleure surveillance de la conformité[81]. Le Ministère a reconnu qu'il pourrait utiliser des mesures du rendement axées sur les résultats pour évaluer et rehausser l'efficacité des programmes d'inspection et il a entrepris l'élaboration de telles mesures[82]. Il prévoit terminer d'ici mars 2005 les améliorations du système.

Recommandation du Comité

Examen opérationnel et rapport de gestion

Le Ministère a terminé l'examen opérationnel des méthodes de fonctionnement, qu'il a axé sur les améliorations du système. L'examen avait pour but de surveiller la qualité et l'entrée des données ainsi que les progrès réalisés sur le plan de la conformité, parallèlement à l'adoption de mesures du rendement axées sur les résultats pour évaluer le programme.

Le Ministère a fourni de l'information supplémentaire en indiquant que l'équipe d'intervention spéciale avait incorporé dans ses pratiques administratives un système de suivi de la conformité aux ordonnances des agents provinciaux[83]. De

plus, l'équipe effectue maintenant en permanence des examens de la qualité des données pour garantir l'exactitude des données entrées dans le système[84]. Les améliorations prévues du système sont terminées et le Ministère met présentement en œuvre un outil d'information électronique (*Business Intelligence Tool*) pour faciliter la production de rapports de gestion. La date d'achèvement prévue est juillet 2005[85].

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **9. Le ministère de l'Environnement présente un rapport détaillé au Comité permanent des comptes publics sur les résultats de son examen opérationnel du processus d'inspection de l'équipe d'intervention spéciale. Dans son rapport, le Ministère traite des initiatives majeures et du calendrier de mise en œuvre, en plus de faire le point sur la mise en œuvre du projet de production électronique de rapports de gestion.**
>
> **Le Comité demande que le Ministère transmette au Greffier du Comité une réponse par écrit à cette recommandation dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

6. Liste des recommandations du Comité

Le Comité demande que le Ministère transmette au Greffier du Comité une réponse par écrit aux recommandations suivantes dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

> **1. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics de la progression de son plan de mise en œuvre des normes de qualité de l'air, en mettant l'accent sur les incidences à court terme et à long terme pour la qualité de l'air et les parties touchées.**
>
> **2. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics de la progression de son plan d'actualisation des modèles de dispersion atmosphérique de l'Ontario et de l'impact que la mise en œuvre progressive est censée avoir sur la qualité de l'air local pendant la période concernée.**
>
> **3. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics de la mise en œuvre de sa méthode de gestion du rendement axée sur les risques pour la délivrance des certificats d'autorisation. Dans son rapport, le Ministère traitera d'éléments tels que l'examen des secteurs présentant un risque élevé, l'amélioration des systèmes d'information et l'examen ministériel des certificats d'autorisation.**

4. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics sur l'élaboration d'un nouvel indice de la qualité de l'air; dans son rapport, le Ministère fournit des précisions sur la progression des recherches et indique la date de mise en œuvre possible.

5. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics sur son engagement d'élargir le plan de réduction des émissions industrielles, en particulier sur la réglementation proposée des limites d'émission (2005), et sur la progression de son projet d'inclure dans le plan les secteurs industriels qui sont des pollueurs qui rejettent d'importantes quantités d'anhydride sulfureux.

6. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics sur les résultats de l'examen du programme; il présentera notamment ses constatations ainsi que les mesures correctives apportées ou prévues, accompagnées d'un calendrier de mise en œuvre.

7. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics des plans d'amélioration du processus d'inspection et de conformité, en fournissant des détails sur les améliorations prévues des activités d'application, les plans d'affectation des ressources pour les inspecteurs de l'Unité et un calendrier de mise en œuvre. Le Ministère conserve également, aux fins de supervision et de planification par la direction, des dossiers électroniques détaillés sur ses activités de suivi de la conformité.

8. Le ministère de l'Environnement fait rapport au Comité permanent des comptes publics de la progression de son engagement de faire davantage appel aux équipes mobiles de contrôle de la pollution atmosphérique et d'accélérer la production des rapports d'inspection.

9. Le ministère de l'Environnement présente un rapport détaillé au Comité permanent des comptes publics sur les résultats de son examen opérationnel du processus d'inspection de l'équipe d'intervention spéciale. Dans son rapport, le Ministère traite des initiatives majeures et du calendrier de mise en œuvre, en plus de faire le point sur la mise en œuvre du projet de production électronique de rapports de gestion.

ANNEXE

Le Ministère a fourni les renseignements complémentaires suivants sur le programme sur la qualité de l'air dans un document daté du 2 mai 2005[86].

Plan ontarien d'assainissement de l'air visant les industries (plan de réduction des émissions industrielles)
Le Plan ontarien d'assainissement de l'air visant les industries proposé est un élément clé du Plan d'assainissement de l'air de l'Ontario qui a été annoncé le 21 juin 2004. Voici deux des points du Plan :

- Imposer des limites strictes d'émissions d'oxydes d'azote (NOx) et de dioxyde de soufre (S02) à un plus grand nombre d'entreprises du secteur industriel;

- Resserrer dans les années à venir les limites d'émissions d'oxydes d'azote et de dioxyde de soufre.

Le Plan ontarien d'assainissement de l'air visant les industries proposait d'établir des plafonds d'émission d'oxydes d'azote et de dioxyde de soufre à l'intention du secteur industriel pour les années 2006, 2007, 2010, 2015 et par la suite afin de réduire les émissions industrielles de polluants responsables du smog et des pluies acides. Le Plan a été affiché au registre environnemental (numéro d'enregistrement PA020031) pour une période d'examen de 60 jours entre le 21 juin 2004 et le 20 août 2004. À la date de clôture, 31 commentaires avaient été reçus de différents intervenants.

Le 10 février 2005, le Ministère a affiché l'avis de décision sur le Plan ontarien d'assainissement de l'air visant les industries proposé le 21 juin 2004. Après étude des commentaires, le ministère de l'Environnement a décidé de proposer un projet de règlement.

Le 10 février 2005, le Ministère a affiché le projet de règlement « Émissions industrielles – Oxydes d'azote et dioxyde de soufre » au registre environnemental (numéro d'enregistrement RA05E0002) pour une période d'examen de 30 jours (se terminant le 12 mars 2005). Le projet de règlement est inspiré du Plan ontarien d'assainissement de l'air visant les industries proposé.

L'affichage comprenait les documents suivants :

Projet de règlement – Émissions industrielles – Oxydes d'azote et dioxyde de soufre

Best Available Control Technology - Economically Achievable (BACTEA) Guideline

Continuous Emissions Monitoring (CEM) Guideline

Modifications du Règlement de l'Ontario 153/99 (Ontario Power Generation)

Modifications du Règlement de l'Ontario 397/01 (Échange de droits d'émission)

Le projet de règlement établit des plafonds d'émission à l'intention du secteur industriel pour les années 2006, 2007, 2010, 2015 et par la suite. Le projet de règlement comprend ce qui suit :

- Le nombre maximal de droits d'émission qui seraient accordés à sept sous-secteurs industriels (plafond du secteur industriel);

- Le plafond est réparti entre sept budgets, un pour chaque sous-secteur;

- Les détails des droits d'émission qui sont accordés à chacune des installations de chaque sous-secteur;

- L'utilisation des droits d'émission; les installations peuvent mettre en réserve ou vendre leurs droits d'émission non utilisés;

- Une mise en réserve pour les nouvelles sources par les nouvelles installations ou celles faisant l'objet d'un agrandissement;

- La réduction des droits d'émission pour les installations qui diminuent leur production ou qui mettent fin à leurs activités;

- La surveillance continue des rejets des sources importantes;

- L'utilisation des oxydes d'azote (NOx) au titre du dioxyde de soufre (NO_2) pour la déclaration des émissions.

Deux autres règlements (Règlements de l'Ontario 153/99 et 397/01) seraient aussi modifiés pour exiger la déclaration des NOx au titre du NO_2 (NOx étant la somme de NO_2 et NO).

La modification du règlement sur l'électricité (Règlement de l'Ontario 397/01 – Échange de droits d'émission) éliminerait également un obstacle à la cogénération industrielle. Les émissions résultant de la cogénération seraient soustraites aux exigences du Plan d'assainissement de l'air visant les industries, mais elles relèveraient du Règlement de l'Ontario 397/01.

Plan de mise en œuvre des normes de qualité de l'air

Les propositions relatives à la mise en œuvre des normes de qualité de l'air de l'Ontario sont un élément clé du Plan d'assainissement de l'air de l'Ontario qui a été annoncé le 21 juin 2004. Voici trois des points compris dans le Plan :

- Établir des normes rigoureuses, dans certains cas pour la première fois, concernant 29 polluants de l'air nocifs, y compris des carcinogènes et des toxines particulièrement néfastes pour la santé;

- Mesurer plus précisément les émissions industrielles grâce à une meilleure technologie;

-Employer une approche fondée sur les risques pour la mise en œuvre plus rapide des normes de qualité de l'air.

Le plan de mise en œuvre des normes de qualité de l'air de l'Ontario propose de mettre à jour le cadre de réglementation en vigueur (le Règlement de l'Ontario 346 sur la pollution atmosphérique (général)) aux fins suivantes :

-L'adoption progressive de normes nouvelles ou mises à jour sur la qualité de l'air en fonction des effets;

- Le remplacement des modèles de dispersion atmosphérique désuets par les modèles plus efficaces de la United States Environmental Protection Agency (US EPA);

- L'adoption d'un processus décisionnel axé sur les risques qui permet d'adopter des solutions en fonction du site pour régler les problèmes de mise en œuvre;

- L'instauration de nouvelles exigences qui renforceront le caractère exécutoire des normes.

Des normes de qualité de l'air à jour, applicables et fondées sur des données scientifiques sont des outils essentiels pour protéger la qualité de l'air dans les collectivités et garantir une bonne qualité d'air pour l'ensemble de la population ontarienne.

Les éléments du plan de l'Ontario ont été affichés au registre environnemental pour une période d'examen de 120 jours (du 21 juin au 19 octobre 2004). Ces éléments comprennent :

- Les modifications proposées au Règlement 346 sur la pollution atmosphérique (général), énoncées dans l'exposé de position intitulé « Updating Ontario's Regulatory Framework to Protect Local Air Quality ».

- Les nouvelles normes proposées pour 28 polluants et une décision concernant un polluant (hexane).

- Un projet de directive de modélisation de la dispersion atmosphérique pour l'Ontario visant à remplacer les modèles de dispersion actuels par ceux de la United States Environmental Protection Agency (US EPA) qui

permettent de déterminer avec une plus grande précision les effets des polluants sur la santé et l'environnement.

- Un projet de directive de mise en œuvre des normes de qualité de l'air en Ontario qui améliorerait la mise en œuvre des normes de qualité de l'air tout en tenant compte des risques posés à la collectivité locale, des problèmes techniques et des coûts pour l'industrie et de la transparence du processus.

En tout, 75 intervenants ont soumis des commentaires sur ces propositions. Afin de faciliter la consultation des intervenants, le ministère de l'Environnement a tenu de nombreuses séances d'information auxquelles ont participé plus de 400 intervenants, dont des représentants de l'industrie, des organismes environnementaux non gouvernementaux, des chercheurs, des experts-conseils et des groupes de santé publique. Un groupe de travail, comprenant des représentants du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et des Bureaux de santé publique, a également été mis sur pied pour discuter des principales questions reliées à la santé et à la mise en œuvre.

À la suite des commentaires judicieux reçus des intervenants, le Ministère a réévalué ses propositions et proposé ce qui suit :

- prolonger les périodes de mise en œuvre progressive des nouveaux modèles et des nouvelles normes;

- procéder par étapes pour l'instauration des nouveaux modèles et des rapports de conformité en ciblant les principaux secteurs à risque élevé;

- alléger le fardeau pour les petites et moyennes entreprises en reportant en 2020 leur utilisation des nouveaux modèles de dispersion atmosphérique.

En mars 2005, le Ministère a tenu des séances de consultation avec des secteurs cibles, des organisations qui avaient présenté des commentaires sur la proposition de juin 2004 et des groupes de santé publique pour faire connaître la réaction du Ministère aux commentaires des intervenants.

Pour appuyer les modifications réglementaires proposées, le Ministère affiche les documents suivants au registre environnemental pour une période de consultation de 30 jours :

1. Directive pour les rapports sur le bilan des émissions et la modélisation de la dispersion;
2. Révisions proposées aux critères de qualité de l'air ambiant fondés sur l'odeur et élaboration d'un cadre de politique en matière d'odeur.

NOTES

[1] Ontario, Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 1re session, 38e Parlement (17 février 2005) : P-287 et P-288.
[2] Ibid., P-273 et P-274.
[3] Ibid., P-274.
[4] Ibid.
[5] Ibid., P-272.
[6] Ibid., P-272 et P-273.
[7] Ibid., P-272.
[8] Ibid.
[9] Ibid., P-286.
[10] Ibid.
[11] Ibid.
[12] Ibid., P-272.
[13] Ibid., P-273.
[14] Ibid., P-268.
[15] Ibid.
[16] Ibid., P-268, P-270, P-273 et P-274.
[17] Ibid., P-287.
[18] Ibid., P-287 et P-288.
[19] Ibid., P-268.
[20] Cette section est tirée de la lettre du sous-ministre de l'Environnement au Greffier du Comité permanent des comptes publics en réponse aux demandes formulées par le Comité au cours des audiences tenues le 17 février 2005 à Queens Park, Toronto.
[21] Ontario, Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 1re session, 38e Parlement (17 février 2005) : P-273.
[22] Ibid., P-277 et P-278.
[23] Ibid., P-278.
[24] Ibid., P-288.
[25] Ibid.
[26] Ibid.
[27] Ibid., P-271.
[28] Ibid., P-268.
[29] Ibid., P-275.
[30] Ibid., P-271.
[31] Ibid., P-276.
[32] Ibid., P-277.
[33] Ibid., P-275.
[34] Ibid., P-283.
[35] Ibid., P-268.
[36] Ibid., P-289 et P-270.
[37] Ibid., P-280.
[38] Ibid., P-279.
[39] Ibid., P-282.
[40] Ibid., P-270 et P-271.
[41] Ibid., P-290.
[42] Ibid., P-271.
[43] Ibid., P-290.
[44] Ibid., P-280 et P-281.
[45] Ibid., P-282.
[46] Ibid., P-281.
[47] Ibid., P-268.
[48] Ibid., P-268 et P-269.
[49] Ibid., P-269.
[50] Ibid., P-279.
[51] Ibid.

[52] Ibid.
[53] Ibid.
[54] Ibid.
[55] Ibid., P-283.
[56] Ibid., P-278.
[57] Ibid., P-282 et P-283.
[58] Ibid., P-282.
[59] Ibid.
[60] Cette section est tirée de la lettre du sous-ministre de l'Environnement au Greffier du Comité permanent des comptes publics en réponse aux demandes formulées par le Comité au cours des audiences tenues le 17 février 2005 à Queens Park, Toronto.
[61] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 1re session, 38e Parlement (17 février 2005) : P-269.
[62] Ibid., P-269.
[63] Ibid.
[64] Ibid.
[65] Ibid., P-268.
[66] Ibid., P-269.
[67] Ibid., P-283, P-284.
[68] Ibid., P-287.
[69] Lettre du sous-ministre de l'Environnement au Greffier du Comité permanent des comptes publics en réponse aux demandes formulées par le Comité au cours des audiences tenues le 17 février 2005 à Queens Park, Toronto et *Journal des débats*, P-284.
[70] Ontario, Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats (*Hansard*), 1re session, 38e Parlement (17 février 2005) : P-284.
[71] Ibid., P-284.
[72] Ibid.
[73] Ibid., P-287.
[74] Ibid.
[75] Ibid., P-286 et P-287.
[76] Ibid.
[77] Ibid., P-270.
[78] Ibid.
[79] Ibid., P-269.
[80] Ibid.
[81] Ibid., P-270.
[82] Ibid.
[83] Note de service datée du 24 mai 2005 à l'intention du recherchiste, Comité permanent des comptes publics, émanant du sous-ministre adjoint, Division de la gestion interne, ministère de l'Environnement.
[84] Ibid.
[85] Ibid.
[86] Lettre du sous-ministre de l'Environnement au Greffier du Comité permanent des comptes publics en réponse aux demandes formulées par le Comité au cours des audiences tenues le 17 février 2005 à Queens Park, Toronto.